Rechtsfolgen

des

Nichtzustandekommens des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

Kaiser-Wilhelm-Universität zu Straßburg

von

Ferdinand Sartorius,
Gerichtsassessor.

Referent: Seine Exz. Prof. Dr. **Paul Laband** zu Straßburg.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Tübingen
Druck von H. Laupp jr.
1913.

Diese Arbeit erschien gleichzeitig im „Archiv des öffentlichen Rechts“ Band XXX. Heft 1/2 S. 47—101 im Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Einleitung.

§ 1. Entstehung der einschlägigen Verfassungsartikel . . . 1

§ 2. Die Entwickelung seit dem Bestehen des Reiches . . . 7

II. Rechtliche Wirkung der Friedenspräsenzgesetze.

§ 3. Die Bedeutung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke nach den bisherigen Theorien 10

§ 4. Die richtige Bedeutung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke nach der Reichsverfassung 18

A. Kritik der bisherigen Theorien 18

B. Theorie des Verfassers 20

C. Rechtfertigung derselben nach der Entstehungsgeschichte der Verfassung 23

§ 5. Die Bedeutung der späteren Gesetze 27

III. Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Friedenspräsenzgesetzes.

§ 6. Die Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch das Etatsgesetz 35

§ 7. Das Vetorecht Preußens gegen Aenderungen der bisherigen Friedenspräsenzstärke 38

§ 8. Gesetzliche Grundlagen der Heeresorganisation, die durch ein Vacuum nicht beseitigt würden: 41

A. Die Heeresformationen 41

B. Artikel 63 Absatz 4 der Verfassung 42

C. Die allgemeine Wehrpflicht 47

D. Artikel 62 Absatz 2 der Verfassung 47

E. Artikel 62 Absatz 4 der Verfassung 52

F. Endergebnis 53

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552721_0164

Verzeichnis der benützten Literatur.

Preuss, Friedenspräsenzstärke und Reichsverfassung. 1887.
von Savigny, Die Friedenspräsenz des deutschen Heeres und das Recht des Reichstags (im Archiv des öffentlichen Rechts III. Band S. 203 ff.).

Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901.
Ders., Verfassung des deutschen Reiches. IV. Auflage. 1911.
Beseler, Das Reichsmilitärgesetz und das Budgetrecht (in den Preußischen Jahrbüchern Band XXXIII S. 589 ff.).
Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten. 1888.
Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reichs. 1910.
Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. 1895.
Fricker, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Band XXVIII. 1872. S. 171 ff.
Gneist, Gesetz und Budget. 1879.
Gümbel, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit (in den Annalen des deutschen Reiches. 1899. S. 131 ff.).
Haenel, Deutsches Staatsrecht I. Band: die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt.
Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes — erläutert 1867.
von Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, 6. Vorträge. Heidelberg. 1904.
von Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1887.
Ders., Wort: „Friedenspräsenzstärke“ in von Stengels Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts.
Laband, Deutsches-Reichsstaatsrecht. V. Auflage 1909.
Ders., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. IV. Auflage. 1901.
Löning, Grundzüge der Reichsverfassung, 6 Vorträge. 1901.
von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Meyer (jetzt Anschütz), Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Auflage. 1905.

Prazak, Beiträge zum Budgetrecht usw. (im Archiv des öffentlichen Rechts. Band II 1887 S. 478 ff.).

Reincke, Friedenspräsenzstärke und Verfassung. 1887.

von Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, (2 Bände) 1876, 1877.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bände. 1881/86.

von Seydel, Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich. 1897.

Steidle, Kommentar zum Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 mit Novellen. 1898.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. 1870.

von Treitschke, Das Reichsmilitärgesetz (in den Preußischen Jahrbüchern, Band XXXIII S. 302 ff.).

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches (2 Bände) 1895/97.

Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung, III Bände 1873.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags.

Als Abkürzung im Text dient der Name des Verfassers.

§ 1. Entstehung der einschlägigen Verfassungsartikel.

Das von Preußen im Jahre 1867 unternommene Werk der Einigung wenigstens eines Teiles Deutschlands zu einem Norddeutschen Bunde drohte zu scheitern an dem Widerstande, den die von den verbündeten Regierungen einberufenen Volksvertreter dem Verfassungsentwurfe in der von Preußen vorgeschlagenen Form entgegenbrachten. Den Hauptanstoß erregte bei dem größten Teil der Abgeordneten die in dem Entwurfe Art. 56 vorgeschlagene dauernde Feststellung der Friedenspräsenzstärke des geplanten Bundesheeres auf 1% der Bevölkerung von 1867, die nur unter Einigung der gesetzgebenden Faktoren bei wachsender Bevölkerung je nach 10 Jahren sollte abgeändert werden können. Zur Bestreitung des gesamten Heeresaufwandes sollten ferner nach Art. 58 des Entwurfes die einzelnen Bundesstaaten dem Bundesfeldherrn jährlich so viel mal 225 Taler zur Verfügung stellen, als die Kopfzahl des Heeres hiernach betrage. Die Bewilligung der Einnahme wie der Ausgabe dieser Summe sollte dem Parlament nach Art. 65 entzogen sein.

Sowohl die Gründe, die die verbündeten Regierungen zum Vorschlag solcher Bestimmungen bewogen, als auch der Wider-

stand, den der konstituierende Reichstag diesem Vorschlage entgegensetzte, werden erklärlich, wenn man sich daran erinnert, daß erst kurz zuvor der bekannte preußische Militärkonflikt beendet worden war, der die verfassungsmäßigen Grundlagen des preußischen Staates jahrelang erschüttert hatte.

Der König von Preußen hatte es Ende der fünfziger Jahre unternommen, seine Armee den Anforderungen der politischen Lage gemäß zu verstärken und zu reorganisieren, und zwar, ohne der Volksvertretung irgend eine Mitwirkung hierbei zu gönnen. Das Abgeordnetenhaus wurde lediglich um Bewilligung der zur Reorganisation erforderlichen Mittel angegangen, die auch zunächst im Jahre 1859 aus Anlaß der damaligen Mobilmachung zu dem Zwecke „erhöhter Kriegsbereitschaft“ bewilligt wurden. Noch zweimal gelang es der Regierung, die Bewilligung der für die Reorganisation des Heeres erforderlichen Mittel durchzusetzen, jedoch wiederum nur unter dem Titel außerordentlicher Ausgaben, während sie die neugeschaffene Heeresorganisation bereits als dauernde Einrichtung betrachtete und angesichts der politischen Lage nicht daran dachte, in absehbarer Zeit eine Verminderung des Heeres vorzunehmen. Das Parlament war der Auffassung, daß eine dauernde Aenderung der Heeresorganisation nur auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden dürfe, während der König die Formation und Organisation des Heeres als ein ausschließliches Recht der Exekutive betrachtete, dem lediglich das Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung gegenüberstehe. Diese Verschiedenheit des Rechtsstandpunktes, auf dessen eingehende Darlegung hier verzichtet werden kann, führte im Jahre 1862 zu der Streichung der von der Regierung geforderten Mittel, soweit sie das Militärbudget von 1859 überstiegen. Das Abgeordnetenhaus benützte somit als Waffe in dem Kampfe um die Frage, wer über die Heeresorganisation zu befinden habe, das Ausgabebewilligungsrecht, das ihm Artikel 99 der preußischen Verfassung gewährte. Art. 99 lautet: „Alle Einnahmen und

Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalt gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.“ Das Herrenhaus nahm den Etat in der Fassung der Regierungsvorlage an. Das Jahr 1862 ging zu Ende, ohne daß eine Einigung der beiden Kammern über den Etat erfolgt wäre. Das Heer bestand jedoch in der bisherigen Stärke weiter; denn der König war dank der Bestimmung in Art. 109, der die Staatseinnahmen unabhängig von der jährlichen Bewilligung fortbestehen ließ, tatsächlich in der Lage, die Aufwendungen für das Heer auch ohne Etat bestreiten zu können.

Mit dieser Sachlage war jedoch der Konflikt gegeben — der König regierte ohne Etat. Vier Jahre lang dauerte dieser Zustand, als endlich der Krieg mit Oesterreich und sein siegreicher Ausgang die Wege zu einer Verständigung ebnete. Das Abgeordnetenhaus bewilligte im Jahre 1866 nachträglich der Regierung die in der Konfliktszeit gemachten Ausgaben, deren Zweckmäßigkeit der Krieg erwiesen hatte, während die Regierung durch Einbringung des Indemnitätsgesetzes das Ausgabebewilligungsrecht des Parlaments anerkannte.

Damit war für die Vergangenheit der Konflikt gelöst, — für die Zukunft bestanden sämtliche Bedingungen eines neuen Konfliktes weiter. Die Frage, wer zur Feststellung der Heeresorganisation, insbesondere der Friedenspräsenzstärke gesetzlich berufen sei, der König allein oder unter Mitwirkung der beiden Kammern, war im Verlaufe des Konfliktes zurückgetreten hinter der andern umfassenderen Frage, ob die zweite Kammer das Ausgabebewilligungsrecht in dem von ihr verstandenen Sinne besitze. Sie war damit aber nicht gelöst, sondern mußte notwendig zu einem abermaligen Konflikt führen, vielleicht schon bei der nächsten Etatsberatung, jedenfalls aber, sobald an der jetzt bestehenden Heeresorganisation neue Veränderungen vorgenommen wurden.

Gelegenheit zu einer Klärung bot sich jedoch schon früher.

Die Gründung des Norddeutschen Bundes schien der preußischen Regierung der geeignete Moment, um die Frage der Heeresorganisation in ihrem Sinne zu lösen. Es war nicht zu leugnen, daß der König das Beste des Vaterlandes erstrebt und erreicht hatte, als er entgegen dem Willen der 2. Kammer das Heer verstärkte; das hatte der siegreiche österreichische Krieg erwiesen. Es lag daher nichts näher als der Schluß, daß Einflüsse des Parlamentes auf das Heer nur eine Gefahr für dieses bedeuten könnten. Solchen Einflüssen sollte jedenfalls die Armee des zu gründenden Bundes entzogen werden. Auf diesen Motiven beruhte der Regierungs-Entwurf zur Norddeutschen Bundesverfassung, der die geplante Bundesarmee durch Versagung auch des Budgetbewilligungsrechtes für diese vollständig der Einwirkung des Reichstages entzog. Die Volksvertreter hoffte man zur Annahme des Entwurfs durch den Hinweis auf die Erfahrungen des letzten Krieges geneigt zu machen.

In dieser Hoffnung hatte man sich indessen getäuscht. Die Beratungen des Reichstages über den Verfassungsentwurf ließen klar erkennen, daß die liberalen Parteien, die die Mehrheit besaßen, ihre Anschauungen in der Militärfrage nicht geändert hatten, und daß auch der Hinweis auf die Erfolge des preußischen Heeres im Jahre zuvor und auf die noch bevorstehenden Kämpfe sie nicht dazu vermochte, von den Rechten, die die Volksvertretung in Bezug auf die Armee bisher in den meisten Staaten besessen hatte, auch nur einen Teil für die Einigkeit Deutschlands zu opfern. Einmütig erhoben sich die links stehenden Parteien gegen den Versuch, in dem neuen Bundesstaate den Absolutismus für die Armee zu konstituieren, und erklärten offen, daß sie trotz aller Bereitwilligkeit, an dem großen Einigungswerke mitzuhelfen, eine Verfassung ablehnen müßten, in der die Einwirkung der Volksvertretung auf die Armee so vollständig ausgeschaltet sei, wie dies in dem Verfassungsentwurfe geplant war.

Diese negative Forderung war aber auch das Einzige, worin

sich die Redner der Mehrheit einig waren. Wie die Verfassung zu gestalten sei, und welche Rechte der Reichstag in Heeresfragen für sich verlangen müsse, darüber herrschte große Meinungsverschiedenheit. Die Mehrzahl der Redner zu den Art. 56, 58 und 65 des Entwurfs verlangte für den Reichstag in Bezug auf das Heer das „absolute uneingeschränkte Budgetrecht," wie es die Parlamente in den einzelnen Bundesstaaten bisher besessen hätten. Unter diesem absoluten Budgetrecht, das sie für den Inbegriff des wahren Konstitutionalismus hielten, verstanden sie zumeist das an keine Schranken gebundene Recht, alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes jährlich bewilligen oder versagen zu können. — Die Staatsrechtslehre hat inzwischen längst erkannt, daß ein solches Recht dem konstitutionellen Prinzip direkt zuwiderläuft, daß ein Parlament mit solchen Befugnissen der alleinige Herr im Staate ist. Auch der Abgeordnete Gneist [1] hatte in seiner Rede gelegentlich der Generaldebatte zum XII. Abschnitte der Verfassung schon auf diese Konsequenz hingewiesen, ohne jedoch bei seinen Parteifreunden Zustimmung zu finden. Mit dem Budgetrecht, wie sie es verstanden, gedachten die liberalen Parteien, alle Wünsche durchzusetzen, insbesondere wollten sie — wenn dies auch nicht offen ausgesprochen wurde — mit Hilfe des Budgetbewilligungsrechtes Einfluß ausüben auf die Friedenspräsenzstärke und auf die Dienstzeit [2]. Die Frage, die zu Anfang den preußischen Militärkonflikt beherrscht hatte, wer zur Organisation des Heeres verfassungsgemäß berufen sei, trat demgegenüber vollständig in den Hintergrund. —

Die Anschauungen der Mehrheit verdichteten sich zu Abänderungsanträgen zu den Artikeln 56, 58 und 65 des Entwurfes. Art. 56 und 58 erhielten nach den Anträgen des Abgeordneten von Forkenbeck die Fassung der heutigen Artikel 60 und 62 Abs. I. Mit Rücksicht auf die kriegdrohende politische Lage

[1] Bezold II. Band Seite 494 ff.

[2] Vergleiche insbesondere die obige Rede Gneists.

wurde der Regierung zwar bis zum 31. Dezember 1871 ein Provisorium zugestanden, während dessen sie frei von der jährlichen Budgetbewilligung über die Armee und ihre Bedürfnisse sollte verfügen dürfen. Nach dem 31. XII. 1871 sollte aber dann nach der unausgesprochenen Auffassung der Mehrheit jenes absolute Budgetbewilligungsrecht des Reichstages für die Armee eintreten, sich äußernd in der Mitwirkung an dem Bundesgesetz, durch welches für die spätere Zeit die Friedenspräsenzstärke festgesetzt werden sollte. Abschnitt XII der Verfassung wurde dahin abgeändert, daß der jährlich aufzustellende Etat alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes enthalten müsse. Art. 59 des Entwurfs, heute Art. 63, wurde unverändert angenommen.

In dieser abgeänderten Fassung erschien den verbündeten Regierungen der Entwurf jedoch unannehmbar, da er nach Ablauf des Provisoriums die wichtigste Einrichtung des Staates, die Armee, den jährlichen Beschlüssen einer Volksvertretung ausgeliefert hätte, von der man nicht wußte und wissen konnte, wie sie sich künftig zu Heeresforderungen verhalten werde. Bei der Schlußberatung wurden daher mehrere Anträge gestellt, welche die durch die Vorberatung gefaßten Beschlüsse umzustoßen oder doch in ihrer Wirksamkeit abzuschwächen bezweckten. Die Zustimmung der Mehrheit fand das einen Mittelweg einschlagende Amendement der Abgeordneten Herzog von Ujest und von Bennigsen zu Art. 62 (58 des Entwurfs), das diesem Artikel drei neue Absätze hinzufügte, worin der Regierung wenigstens die Einnahmen für die Armeebedürfnisse nach Ablauf des Provisoriums, dem 31. XII. 1871, sichergestellt wurden, ähnlich dem Art. 109 der preußischen Verfassung.

Alle andern Anträge, die die Abänderung der Art. 60 und 62 in eine den Wünschen der Regierung entgegenkommende Fassung bezweckten, wurden abgelehnt. Es schien zweifelhaft, ob danach der abgeänderte Entwurf den Regierungen annehmbar erscheinen würde. Indessen erklärte am 17. April 1867 in ihrem Namen

Bismarck die Annahme des Verfassungsentwurfs, wie er aus der Schlußberatung des Reichstages hervorgegangen war. Bei der Feststellung der Verfassung des Deutschen Reiches wurden die Art. 60 und 62, wie auch der Art. 63, von dem später näher die Rede sein wird, nur der Umwandlung des Bundes in ein Reich entsprechend redaktionell verändert, inhaltlich jedoch unverändert übernommen.

Dies ist kurz[3] die Entstehungsgeschichte derjenigen Verfassungsbestimmungen, die von der numerischen Stärke unseres Heeres handeln. Es war notwendig, einen kurzen Ueberblick hierüber zu geben, da es unmöglich ist, diese Bestimmungen gänzlich losgelöst von den Motiven ihrer Verfasser mit Nutzen zu betrachten. Wie weit man in der Berücksichtigung dieser Motive gehen darf, ist allerdings eine andere, sehr schwierige Frage, die von den einzelnen Interpretatoren der Reichsverfassung in sehr verschiedenem Sinne gelöst wird.

§ 2.

Die Entwickelung seit dem Bestehen des Reiches.

Schon bei der Beratung des Entwurfs war die Frage aufgetaucht, was Rechtens sein werde, wenn nach Ablauf des Provisoriums am 31. Dezember 1871 das Bundesgesetz, das nach der kategorischen Behauptung des Art. 60 für die spätere Zeit die Friedenspräsenzstärke des Bundesheeres „feststellen würde", nicht zustande kommen sollte. Die Regierung und die Redner der rechtsstehenden Parteien hatten die Gegner des Regierungsentwurfs darauf hingewiesen, daß es unmöglich angehe, einer staatlichen Einrichtung von der Wichtigkeit der Armee nur bis zu einem gewissen Termin eine gesetzliche Grundlage zu geben, und sie von da ab der Willkür des Reichstags auszuliefern, daß nach Ablauf des Endtermins ein „Vacuum" entstehen könne, dessen Ausfüllung man ratlos gegenüberstehen werde. Die liberalen

[3] Eine eingehende Darstellung findet sich bei Preuss Seite 1—33.

Wortführer[4] setzten sich über diese Bedenken hinweg mit der Behauptung, das Vacuum, das dann eintreten werde, trage keine Gefahr in sich für den Bestand der Armee. Kein Reichstag werde sich jemals weigern, für das Heer die notwendigen Gelder zu bewilligen; außerdem ständen ja die gesetzlichen Grundlagen der Heeresorganisation fest, wie sie in Preußen anerkannt worden sei und nunmehr auf den Bund ausgedehnt werden solle; es ständen fest die allgemeine Wehrpflicht und die Dienstzeit gemäß Art. 53 und 55 des Entwurfs, und es seien somit die Faktoren gegeben, auf Grund deren die jährliche Geldbewilligung des Parlaments stattfinden werde. Der Spielraum, den der Reichstag künftig haben werde, sei also nicht sehr groß. Eine direkte Antwort auf die Frage, was bei Eintritt des befürchteten Vacuums sein werde, hüteten sie sich indessen wohlweislich zu erteilen.

Die seitherige Entwicklung hat ihnen jedoch insoweit Recht gegeben, als die Regierung jedenfalls bis zum 1. April 1905 nicht in die Lage gekommen ist, diese Frage praktisch lösen zu müssen, da bis zu diesem Zeitpunkt die Friedenspräsenzstärke stets vor Ablauf des alten durch ein neues Gesetz festgestellt worden ist. Zunächst verlängerte das Reichsgesetz vom 9. Dezember 1871 den in Art. 60 Satz 1 sanktionierten Zustand des Provisoriums und Pauschquantums bis zum 31. Dezember 1874, wobei es jedoch die seither übliche zahlenmäßige Fixierung der Friedenspräsenzstärke einführte. Der Quote von 1% der Bevölkerung von 1867 entsprach eine Zahl von 401 659 Mann. Auf weitere sieben Jahre bis zum 31. Dezember 1881 (erstes Septennat) sollte diese Zahl die Friedenspräsenzstärke darstellen nach dem Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 1, jedoch ohne Einrechnung der Einjährig-Freiwilligen. Die folgenden Gesetze brachten Erhöhungen; das Gesetz vom 6. Mai 1880 erhöhte die Friedenspräsenzstärke auf 427 274 Unteroffiziere und Mannschaften für die Zeit vom 1. April 1881 bis 31. März 1888, das Gesetz vom

[4] Vgl. Preuss S. 24, 25 (Forkenbeck und Lasker).

11. März 1887 auf 468 406 Mann für die Zeit vom 1. April 1887 bis 31. März 1894 (zweites und drittes Septennat). Auf 486 983 Mann erhöhte das Gesetz vom 15. Juli 1890 die Heeresstärke für nur drei Jahre vom 1. Oktober 1890 bis 31. März 1894. Die seither übliche Ausscheidung der Unteroffiziere aus der Friedenspräsenzzahl und die Aenderung ihrer Bedeutung in eine Jahresdurchschnittsziffer (bisher Maximalziffer), brachte das Gesetz vom 3. August 1893; zugleich setzte es die Friedenspräsenzstärke bis zum 31. März 1899 auf 479 229 fest, die auf Grund des Gesetzes vom 25. März 1899 bis zum 31. März 1904 allmählich auf 495 500 Mann erhöht und auf Grund des Gesetzes vom 22. März 1904 in dieser Höhe festgehalten wurde bis zum 31. März 1905. Das Gesetz vom 15. April 1905 ordnete weiter die allmähliche Erhöhung der Friedenspräsenzstärke in der Weise an, daß im Laufe des Rechnungsjahres 1909 die Zahl von 504 665 Mann erreicht und im Laufe des Rechnungsjahres 1910 auf 505 839 Mann erhöht werden sollte. Dieses Gesetz zeichnete sich durch zwei Eigentümlichkeiten vor den bisherigen Gesetzen aus. Zunächst war es mit rückwirkender Kraft ausgestattet vom 1. April 1905 ab, und ferner enthielt es keinen Endtermin. Zum ersten Male war es also der Regierung gelungen, das zu erreichen, was sie vor 45 Jahren schon erstrebt hatte, die dauernde Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch Gesetz; es bestand also seit dem 15. April 1905 ein sog. Aeternat[5]. Es scheint jedoch, als hätten weder Regierung noch Volksvertretung diese Bedeutung des Gesetzes erkannt; sonst hätte wohl Preußen auf Grund seines Vetorechtes gemäß Art. 5 der Verfassung verhindert, daß ein neues Gesetz das Aeternat beseitigte und so die Zeiten der Vacuumsmöglichkeiten wieder herbeiführte, wie dies das jetzt noch gültige Gesetz vom 27. März 1911 tat. Danach soll (ähnlich dem Gesetz vom 25. März 1899) die Friedenspräsenzstärke vom 1. April 1911 ab derart erhöht werden, daß

[5] Vgl. Seite 34.

sie im Laufe des Rechnungsjahres 1915 die Zahl von 515 321 Mann erreicht und in dieser Höhe bis zum 31. März 1916 bestehen bleibt. Dieses Gesetz, das durch ein weiteres Gesetz vom 14. Juni 1912 nur insoweit geändert wurde, als die bis zum 31. März 1815 zu erreichende Zahl auf 544 211 Mann erhöht wurde, hat also die ziffernmäßige Höhe des Heeres nur bis 31. März 1916 festgestellt, und für die nachfolgende Zeit die Feststellung der Heeresstärke einem späteren Reichsgesetz überlassen. Es besteht also heute wiederum wie vor dem 15. April 1905 die Möglichkeit, daß aus irgend welchen Gründen vor Ablauf des alten ein neues Gesetz über die Friedenspräsenzstärke nicht zustande käme, also die Möglichkeit eines Vacuums. Die Frage, welches die Rechtsfolgen eines solchen Vacuums wären, entbehrt daher auch heute noch nicht der praktischen Bedeutung, wenn es auch nach der Behandlung der Heeresvorlagen in den letzten Jahrzehnten als ausgeschlossen erscheint, daß es jemals zu einem solchen Konflikt kommen könnte. Aber auch wenn der Fall eines Vacuums nie eintreten sollte, würden die Leidenschaftlichkeit des früheren Streites um den Inhalt einiger der wichtigsten Verfassungsartikel und die Verschiedenheit der dabei zutage getretenen Ansichten auch heute noch ein längeres Verweilen bei der Frage rechtfertigen, welche Rechtsfolgen das Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes nach sich gezogen hätte. Die nachstehende Abhandlung soll eine kritische Darstellung der zahlreichen hierfür aufgestellten Theorien geben und den Versuch einer neuen Beleuchtung der in Betracht kommenden Verfassungsartikel wagen.

§ 3.

Die Bedeutung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke nach den bisherigen Theorien.

Die Antwort auf die Frage, welche Rechtsfolgen das Nichtzustandekommen des Friedenspräsenzgesetzes hätte, setzt Klarheit voraus über die Rechtsfolgen des Bestehens eines

solchen Gesetzes, durch das die Friedenspräsenzstärke auf Zeit oder für immer bestimmt wird. Art. 60 der Reichsverfassung sagt kategorisch: „für die spätere Zeit — nach dem 31. Dezember 1871 — wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt." Der Sinn dieser Bestimmung war von jeher bestritten. Zunächst herrscht Streit darüber, ob den Worten „im Wege der Reichsgesetzgebung" nur durch ein dauerndes Gesetz ohne Endtermin oder auch durch ein solches mit Endtermin, aber auf mehrere Jahre, oder endlich schon durch das Etatsgesetz genügt wird[6]. Hauptsächlich aber hat der Sinn des Wortes „Friedenspräsenzstärke" selbst mehrere Deutungen erfahren, besonders sein Verhältnis zu dem in Art. 63 Abs. IV vorkommenden Worte „Präsenzstand".

Die Mehrzahl der Schriftsteller gibt dem in Art. 60 genannten Gesetz einen doppelten Sinn. Zunächst sei die Friedenspräsenzstärke eine Normalziffer für das Budget, d. h. sie sei bestimmend für den Umfang der finanziellen Leistungen, die Reichstag und Bundesrat bewilligen müßten. (Seidel S. 325 hat dies auf die knappe Formel gebracht: „Die Bundesregierungen können vom Reichstage jährlich soviel Verpflegungstage fordern, als die Präsenzziffer mit 365 vervielfacht ergibt". Erschöpfen kann diese Formel die finanzielle Bedeutung der Friedenspräsenzziffer allerdings nicht. Außer dieser Verpflegung wird der Reichstag auch die Mittel zur Bekleidung, Ausrüstung usw. bewilligen müssen.) Zweitens sei die Friedenspräsenzstärke eine Maximalziffer, in dem Sinne, daß der tatsächliche Bestand an Mannschaften diese Zahl nicht überschreiten dürfe. Früher sei diese Maximalziffer eine absolute gewesen, die an keinem Tage des Jahres überschritten werden durfte: seit dem Gesetz vom 3. August 1893 dürfe die Armee sowohl unter als auch über diese Ziffer gehen, wenn sie nur im Jahresdurchschnitt diese Zahl nicht überschreite.

[6] Vergleiche unten Seite 35ff.

Der gesetzlichen Normierung der Friedenspräsenzstärke wird also 1. finanzielle und 2. organisatorische Bedeutung zugeschrieben. In letzterer Eigenschaft muß sie nach dieser Theorie mit den Rechten des Kaisers kollidieren, der nach Art. 63 Abs. IV der Verfassung „den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres usw. bestimmt". Der gesetzlichen Feststellung der Friedenspräsenzzahl wird dabei der Vorrang vor den verfassungsmäßigen Organisationsrechten des Kaisers gegeben. Der Kaiser soll also nur befugt sein, im Rahmen der gesetzlichen Friedenspräsenzziffer den tatsächlichen Bestand an Mannschaften zu bestimmen. Es soll ihm heute also z. B. überlassen sein, anzuordnen, daß in der ersten Hälfte des Jahres die Armee 500 000 Mann, in der zweiten Hälfte dagegen 700 000 Mann stark sein solle, wenn die gesetzliche Durchschnittsziffer 600 000 beträgt. Weiter schreibt ihm diese Theorie aber das Recht zu, die Armee auch im Jahresdurchschnitt unter der gesetzlichen Ziffer zu halten, gemäß ihrer Bedeutung als Maximalziffer. Vertreter dieser Theorie sind: Laband [7], Preuss [8], v. Savigny [9], v. Kirchenheim [10], Gümbel [11], Hänel [12], Brockhaus [13], Arndt [14], Meyer-Anschütz [15], Reincke [16], Löning [17], v. Jagemann [18].

Ueber die finanzielle Bedeutung der Friedenspräsenzstärke herrscht wohl Einigkeit in der Literatur. Es entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Budgetrechts nach der heute herrschenden Lehre, daß die gesetzgebenden Faktoren verpflichtet sind, der Feststellung des Etats die auf Gesetz beruhenden Einrichtungen des Staats zugrunde zu legen, und daß es eine Pflichtverletzung bedeuten würde, wenn der Reichstag sich weigerte,

[7] IV. S. 82, 87. [8] S. 90. [9] S. 234, 244.
[10] Lehrbuch S. 351 und bei Stengel S. 461. [11] S. 171.
[12] S. 502. [13] S. 38 ff.
[14] Kommentar S. 341 fg. und Staatsrecht S. 511.
[15] S. 730 ff. [16] S. 283. [17] S. 55. [18] S. 186.

die zur Erhaltung einer solchen Einrichtung notwendigen Mittel im Etat zu bewilligen. Nach der von LABAND [19] aufgestellten und heute fast ausnahmslos anerkannten Theorie ist das Staatshaushaltsgesetz lediglich ein Voranschlag, der der Vollständigkeit halber sämtliche Ausgaben und Einnahmen enthalten muß, jedoch ohne die Bedeutung der Ermächtigung zur Verausgabung oder Vereinnahmung aller darin aufgeführten Posten. Das Recht des Reichstages, bei der Feststellung des Etatsgesetzes mitzuwirken, gibt diesem nicht zugleich die Möglichkeit, durch einseitige Budgetabstriche an solchen Staatsinstitutionen Aenderungen vorzunehmen oder ihren Fortbestand unmöglich zu machen, die durch Gesetz, also durch Uebereinstimmung von Bundesrat und Reichstag, für immer oder auf Zeit geschaffen worden sind und somit nur auf demselben Wege, nämlich durch übereinstimmende Beschlüsse beider gesetzgebenden Faktoren wieder abgeändert werden können. Mit dem „unbeschränkten Budgetbewilligungsrecht", wie es den Liberalen bei der Beratung der Verfassung vorgeschwebt hatte, aber nicht Gesetz geworden ist, weist dieses Recht allerdings keine Aehnlichkeit auf.

Steht also die Friedenspräsenzstärke gesetzlich fest, so muß sie dem Etat zugrunde gelegt werden. Ein gewisser Spielraum bleibt dem Reichstag bei der Feststellung des Militärbudgets immerhin; denn, wieviel für den einzelnen Mann auszuwerfen, welche Aufwendungen für die Ausrüstung, Pferdebeschaffung usw. zu machen seien, steht mit der Friedenspräsenzzahl noch nicht fest. Ob er dabei unter den bisherigen Satz heruntergehen darf, scheint allerdings fraglich, da Preußen nach Art. 5 die Beibehaltung „bestehender Einrichtungen" auf dem Gebiete des Militärwesens durchsetzen kann. DAMBITSCH [20] (S. 586) möchte Preußen auch gegen Herabsetzungen des früheren Einheitssatzes für Natural-

[19] IV. Band Seite 481 ff., 491.
[20] Seite 586.

verpflegung, Bekleidung, Ausrüstung, Pferdebeschaffung usw. ein Vetorecht zugestehen.

Zu allem Ueberfluß ist der Satz, daß bei der Feststellung des Militär-Ausgabe-Etats die auf Grundlage der Verfassung gesetzlich festgestellte Organisation zugrunde gelegt werden muß, in Art. 62 Abs. IV ausgesprochen worden. Wie SEYDEL[21] richtig bemerkt, „gibt dieser Abs. IV nur einen staatsrechtlich selbstverständlichen Satz des Budgetrechtes auch für den Fall des Artikels 62 (d. h. für die Feststellung des Militärbudgets) wieder, weil das, was in der Tat staatsrechtlich selbstverständlich ist, für viele Politiker des Reichstages damals nicht selbstverständlich war."

Weniger Einmütigkeit herrscht hinsichtlich der organisatorischen Bedeutung des Friedenspräsenzgesetzes. Die große Mehrzahl der Schriftsteller sieht in der gesetzlichen Präsenzziffer den Rahmen oder die Schranke, innerhalb deren der Kaiser sein Organisationsrecht nach Art. 63 Abs. IV frei betätigen könne. Ueber diese Ziffer hinaus dürfe er den Mannschaftsbestand durchschnittlich nicht erhöhen; dagegen stehe es ihm frei, ihn beliebig unter jenem gesetzlichen Durchschnitt zu halten. Eine hinreichende Begründung insbesondere zu der letzteren Behauptung, daß der Kaiser das Heer so niedrig halten dürfe, wie er wolle, ist nirgendwo beigebracht. Lediglich BROCKHAUS[22] geht auf die schon räumlich so naheliegende Frage ein, inwieweit das kaiserliche Organisationsrecht durch die in Abs. III des Art. 63 ausgesprochene Pflicht, für die Vollzähligkeit aller Truppenteile zu sorgen, beschränkt sein könne, mit dem Ergebnis, daß mangels der gesetzlichen Fixierung einer Minimalziffer das Heer auch dann als vollzählig gelten müsse, wenn es hinter der gesetzlichen Maximalziffer zurückbleibe, sofern es nur in allen Teilen kriegstüchtig sei. Dabei übersieht BROCKHAUS, daß die Sorge

[21] Seite 345. Uebereinstimmend LABAND IV. S. 491.
[22] Seite 38 ff.

für Kriegstüchtigkeit dem Kaiser neben derjenigen für die Vollzähligkeit zur Pflicht gemacht ist, daß also beide Obliegenheiten nicht identisch sein können. Seine Argumentation geht im übrigen ebenfalls zurück auf die Behauptung, die Präsenzziffer sei eine Maximalziffer. Einen Grund hierfür sieht er darin, daß im Art. 67 Ersparnisse am Militäretat vorgesehen seien, und solche hauptsächlich durch Verringerung des Effektivbestandes erzielt werden könnten. Es bedarf wohl keiner langen Auseinandersetzung darüber, daß man hieraus nicht auf die rechtliche Natur der Friedenspräsenzstärke schließen kann.

Ihre hauptsächlichste Stütze findet die Auffassung der Friedenspräsenzstärke als einer Maximalziffer darin, daß die Regierung zeitweise auf demselben Standpunkt stand, wie der Abgeordnete MIQUEL[23] als Berichterstatter zum Reichsmilitärgesetz am 13. April 1874 erklärte, und weiter in der Tatsache, daß besonders in den Zeiten des Pauschquantums bis 1874 die Armee tatsächlich oft unter der gesetzlichen Ziffer vorhanden war; dagegen enthält weder die Reichsverfassung noch irgend ein Präsenzgesetz eine dahingehende authentische Interpretation des Begriffs „Friedenspräsenzstärke". Seit dem 3. August 1893 enthalten diese Gesetze vielmehr die Erklärung der Präsenzziffer als der „Jahresdurchschnittsstärke". Nun soll ja nicht verkannt werden, daß eine Regierungserklärung, wie sie zum Militärgesetzentwurf erfolgte, für die Auslegung eines Gesetzes von großer Bedeutung sein kann. Es muß jedoch in erster Linie versucht werden, den Inhalt der Verfassung aus ihrem Wortlaute und Zusammenhang zu finden. Diese Art der Auslegung ist bisher den Friedenspräsenzgesetzen gegenüber noch nicht mit Nutzen angewendet worden. Es wird sich im Laufe dieser Abhandlung zeigen, wie die Interpretation der Reichsverfassung ohne allzugroße Berücksichtigung der Regierungserklärungen zu späteren Gesetzen zu völlig andern Ergebnissen führen kann.

[23] Stenographische Berichte des Reichstags 1874 S. 751.

Von der eben wiedergegebenen Auffassung der Friedenspräsenzstärke als Maximalziffer weichen ab: Zorn[24], v. Rönne[25], v. Seydel[26], Schulze[27], Preuss[28], Gümbel[29], Dambitsch[30].

Diese Schriftsteller sehen zwar ebenfalls in der Friedenspräsenzstärke eine Maximalziffer, behaupten aber teils mehr, teils weniger bestimmt, daß der Kaiser nach Art. 63 Abs. IV das Recht habe, außergewöhnliche Verstärkungen durch Einberufung der Reserven auch im Frieden anzuordnen und somit die Maximalziffer zu überschreiten, ohne den Kriegszustand erklären zu müssen, wenn die politische Lage dies notwendig mache; dies Recht sei außerdem nachträglich anerkannt worden in dem Gesetz betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst vom 9. November 1867 (Wehrgesetz), aus dessen § 6 Abs. V sich das Recht des Kaisers zur Einberufung der Reserven im Notfalle ergebe.

Dieser Theorie ist von Laband[31] treffend entgegengehalten worden, daß es eine Willkür sei, diesen Sinn in die Reichsverfassung hineinzutragen. Wenn es heiße: „Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand der Kontingente", so könne das doch nicht bedeuten, daß er in außergewöhnlichen Fällen den durch Gesetz bestimmten Präsenzstand erhöhen dürfe. Schlagend weist auch Brockhaus[32] nach, daß das Wehrgesetz das Recht des Kaisers aus Art. 63 höchstens beschränken könne, wenn es richtig sei, daß nach diesem Artikel der Kaiser den Präsenzstand über die gesetzliche Friedenspräsenzstärke erhöhen dürfte; denn das Wehrgesetz zwinge ihn, die Notwendigkeit der Einberufung nachzuweisen. Veranlaßt ist die Theorie wohl durch den Einfluß einer Aeußerung, die bei der Beratung des Wehrgesetzes von dem Abgeordneten von Moltke[33] über das Verhältnis des § 6 Abs. V zu Art. 63 Abs. IV der Verfassung gemacht wurde.

[24] II. S. 537 ff. [25] II. Band 2. Teil. S. 143.
[26] S. 325, 357 ff. [27] II. S. 276. [28] S. 90 ff.
[29] (zweifelhaft) S. 172. [30] S. 606.
[31] VI S. 87. [32] Seite 45 ff.
[33] Vergleiche Stenographische Berichte 1867 S. 477.

Noch weiter als SEYDEL und seine Gesinnungsgenossen gehen THUDICHUM[34] und FISCHER[35], die dem Kaiser nicht nur die Einberufung von Reserven, sondern auch die Aushebung von Rekruten unter Ueberschreitung der gesetzlichen Ziffer auf Grund des Art. 63 zubilligen möchten. Sie stützen sich hierbei sowohl auf die Abstimmungen und Aeußerungen bei der Beratung dieses Artikels im Reichstag 1867, als auch auf § 6 Abs. V des Wehrgesetzes, da die Einziehung von Rekruten das minus sei gegenüber der Einberufung von Reserven. Die Bedeutung der Friedenspräsenzstärke als einer Maximalziffer ist also hier stark modifiziert.

In einem ziemlichen Kontrast hierzu steht die Ansicht von BROCKHAUS[36], der dem Art. 63 IV nur die Wirkung zuschreibt, daß der Kaiser die gesetzliche Friedenspräsenzstärke nach Maßgabe des Art. 53 in die einzelnen Kontingentsziffern zu zerlegen, also ein einfaches Rechenexempel zu lösen habe, Dagegen ist PREUSS[37] der von dem Bundeskommissar VON PODBIELSKI bei der Beratung schon vertretenen und auch von vielen gebilligten Ansicht, daß der Kaiser auf Grund des Art. 63 IV innerhalb des Rahmens der gesetzlichen Ziffer nicht nur die Gesamtsumme des Heeres, sondern auch die Kopfzahl der Bataillone, Eskadrons, Batterien usw. bestimme. Dem hält LABAND entgegen, daß schon Art. 63 Abs. III dem Kaiser das Recht gebe, für die Vollzähligkeit aller Truppenteile Sorge zu tragen.

Alle diese Theorien gehen davon aus, daß prinzipiell Art. 63 IV dem Art. 60 und den Friedenspräsenzgesetzen im Range nachgehe, wenn dies Prinzip auch mehr oder weniger durchlöchert ist. Dabei erörtern weitaus die meisten dieser Schriftsteller lediglich den Rechtszustand, wie er zur Zeit ihrer Betrachtung bestand. Um zu einer richtigen Anschauung zu gelangen, ist es jedoch unbedingt notwendig, zu unterscheiden zwischen dem

---

[34] S. 434. [35] S. 97 ff. [36] S. 47. [37] S. 90.

Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reichsverfassung und dem Zeitpunkt der Betrachtung.

§ 4.

Die richtige Bedeutung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke nach der Reichsverfassung.

Die Reichsverfassung enthält über die ziffernmäßige Höhe des Heeres zwei Vorschriften, die in Artikel 60 und 63 Abs. IV. Wenn man diese beiden Bestimmungen: „Die Friedenspräsenzstärke wird im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt“ und „Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres“ nebeneinander hält, so ist man zunächst versucht zu glauben, daß hier zwei sich widersprechende Bestimmungen getroffen seien. Wenn die Zahl der Soldaten in Friedenszeiten (und nur von solchen handelt auch Artikel 63 Abs. IV) vom Kaiser bestimmt wird, kann sie nicht zugleich im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden. Man wird also zunächst in der Verfassung selbst nach Anhaltspunkten suchen dafür, ob der einen oder der anderen Bestimmungsart der Vorrang zu geben sei. Die Verfassung gibt jedoch in dieser Hinsicht keinen Anhaltspunkt. Es kann aber von einem Gesetz von der Bedeutung der Verfassung nicht angenommen werden, daß es über einen der wichtigsten Punkte Bestimmungen enthält, die sich so vollständig widersprechen. Es muß vielmehr vermutet werden, daß die Worte „Präsenzstand“ und „Präsenzstärke“ verschiedene Bedeutung haben.

A. Diese Ansicht wird zwar allgemein geteilt, und es wird demgemäß versucht, die Artikel 60 und 63 miteinander in Einklang zu bringen, so daß ein Widerspruch zwischen beiden ausgeschlossen ist. Aber keiner der bisherigen Deutungen ist es gelungen, alle Widersprüche zwischen den beiden Bestimmungen zu beseitigen, ohne der einen oder der anderen Gewalt anzutun.

So hält LABAND[38] z. B. die oben entwickelte Theorie, nach der das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke den Maximal- (jetzt Durchschnitts-Bestand), der Kaiser aber den Effektivbestand bestimmt, für eine Lösung jedes Widerspruchs zwischen Art. 60 und 63 Abs. IV. Daß dies irrtümlich ist, zeigt sich gleich darauf, wenn LABAND bei der Untersuchung, ob das Recht des Kaisers zur Bestimmung des Präsenzstandes mit dem Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes ebenfalls fortfalle, zu dem Ergebnis kommt, daß das kaiserliche Recht auch ohne ein Friedenspräsenzgesetz fortbestehe, und daß es jetzt durch dessen Schranken nicht mehr beengt, daß vielmehr die Anordnung des Kaisers jetzt seiner freien Willensbestimmung überlassen sei. Wenn bei dem Fehlen des Friedenspräsenzgesetzes das kaiserliche Recht freier ist als vorher, so muß es doch durch jenes Gesetz beschränkt gewesen sein; und wenn man durch die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke der Bestimmung des Präsenzstandes durch den Kaiser Schranken ziehen läßt, so heißt das doch der Bestimmungsart des Art. 60 vor der des Art. 63 den Vorrang geben. Voraussetzung für die Richtigkeit dieser Darstellung des LABANDschen Gedankenganges ist, daß LABAND die Beschränkung des kaiserlichen Rechtes nicht erst aus den einzelnen Gesetzen über die Friedenspräsenzstärke herausliest, sondern schon aus der Reichsverfassung selbst. Da LABAND nicht scharf unterscheidet zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung und der Zeit seiner Betrachtung, ist dies nicht klar ersichtlich. Daß die hier gegebene Darstellung seiner Idee indes zutreffen dürfte, ergibt sich wohl daraus, daß er[39] sagt: Der richtige Sinn des Art 63 Abs. IV sei, daß der Kaiser befugt sei, den Präsenzstand niedriger als das Gesetz zu bemessen.

Damit ist klar gesagt, daß die beiden Bestimmungsarten des

[38] Band IV S. 87.
[39] S. 87.

Präsenzstandes (Gesetz und kaiserliche Anordnung) einander nicht koordiniert sind; die erstere geht der letzteren vor. Ist aber eine der anderen subordiniert, so ist es nur eine andere Ausdrucksweise, hierfür zu sagen: Die beiden Artikel der Verfassung widersprechen sich zwar eigentlich, aus dem oder jenem Grunde ist jedoch dem einen vor dem anderen der Vorrang zu geben. Ein Anhaltspunkt für eine solche Bevorzugung müßte aber in der Verfassung selbst gegeben sein. An einem solchen fehlt es jedoch zweifellos; wenigstens ist bisher noch keiner nachgewiesen worden. Durchaus möglich wäre es freilich, wie weiter unten gezeigt werden soll, daß ein nach der Reichsverfassung ergangenes Gesetz, wie z. B. die Friedenspräsenzgesetze, eine aus der Verfassung entspringende Befugnis beschränkte. Für das Verständnis der Verfassung ist es aber, wie schon betont, unerläßlich, solche Gesetze zunächst aus dem Spiele zu lassen.

Diejenige Spielart der LABANDschen Theorie, die dem Kaiser in besonderen Notfällen ein Recht zur Ueberschreitung der gesetzlichen Friedenspräsenzziffer zuerkennt, leidet an einer unbegreiflichen Inkonsequenz. Entweder wird der Kaiser beschränkt durch Art. 60 oder nicht; ein Mittelding gibt es nicht, wenigstens nach der Verfassung nicht. Für die Regel läßt aber auch diese wie die LABANDsche Theorie den Widerspruch zwischen der Zuständigkeit des Kaisers und der Gesetzgebung bestehen.

B. Zu der gleichen Konsequenz muß aber jede Theorie führen, die dem nach Artikel 60 zu erlassenden Gesetze organisatorische Bedeutung beilegt. Daß das Recht des Kaisers aus Artikel 63 Abs. IV sich auf die Heeresorganisation bezieht, ist klar und unwidersprochen. Also muß jede Auslegung des Friedenspräsenzgesetzes, die auch diesem Verfügungsgewalt für die Heeresorganisation zumißt, zu einem Widerspruch dieses Gesetzes mit dem Art. 63 führen. Daß wohl ein nach der Reichsver-

fassung ergangenes Gesetz, nicht aber diese selbst einen solchen Widerspruch enthalten kann, ist schon dargelegt worden. Wenn also Artikel 60 und das darin vorgesehene Gesetz keine organisatorische Bedeutung haben kann, welchen Inhalt hat es dann? Die Antwort auf diese Frage ist bereits gegeben worden: Unzweifelhaft hat das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke finanzielle Bedeutung; es ist eine gedachte Ziffer, die dem Budget normalerweise zu Grunde gelegt werden muß. Nur diesen Inhalt hat das Friedenspräsenzgesetz nach der Reichsverfassung. Jede andere Theorie führt zu einem Widerspruche der Artikel 60 und 63, während diese Auslegung alle Zweifel in einfachster Weise löst. Die richtige Bedeutung des Friedenspräsenzgesetzes nach der Reichsverfassung ist also folgende:

Das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke schafft die Grundlage, auf der das Militärbudget aufgebaut werden muß. Es bindet den Reichstag und den Bundesrat bei der Bewilligung des Etats nach allgemeinen budgetrechtlichen Grundsätzen. Der Kaiser dagegen bestimmt, wieviel Soldaten zu jeder Zeit des Jahres unter den Fahnen gehalten werden sollen. Hierbei ist er weder nach oben, noch nach unten durch die gesetzliche Ziffer beschränkt. Schranken sind ihm bei der Ausübung dieses Rechtes lediglich gesetzt durch das Budgetbewilligungsrecht des Reichstags und Bundesrats, wie bei allen anderen Verwaltungen auch. Einen mittelbaren Einfluß auf die Ausübung seines Rechtes äußert das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke nur insofern, als es die Grundlage des Etats bildet, und der Kaiser diesen nicht überschreiten darf, ohne die Notwendigkeit dieses Schrittes darzutun und nachträglich um Indemnität nachzusuchen. Rechtliche Schranken zieht es dem Kaiser jedoch nicht; mit anderen Worten: der Kaiser handelt ebensowenig verfassungswidrig, wenn er die gesetzliche Ziffer überschreitet, als wenn er in irgend einer andern Verwaltung

den Etat überschreitet. Artikel 60 und 63 regeln somit ganz verschiedenartige Dinge, worauf schon ihr grammatikalischer Unterschied hinweist. Ihr Unterschied ist aber kein Grad-, sondern ein Artunterschied. Sie haben beide ihre Berechtigung, ja sie ergänzen einander sogar in ersprießlichster Weise. Es muß eine Gewalt im Reiche geben, die nach außen hin das Militärwesen leitet, und zwar bedarf es beim Heere mehr als bei irgend einer anderen Einrichtung eines Bundesstaates einer Person als des Trägers der Reichsgewalt. Diese Person ist der Kaiser. Er hat gewissermaßen die „Vertretungsmacht nach außen". Ihr entspricht der „Auftrag" im inneren Verhältnis zu den gesetzgebenden Faktoren; als solchen kann man das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke ansehen; denn wie schon erwähnt, hat es durch seinen Einfluß auf den Etat auch mittelbar Bedeutung für das kaiserliche Recht: es enthebt den Kaiser gewissermaßen von der Beweislast für die Angemessenheit und Notwendigkeit der von ihm bestimmten Effektivstärke des Heeres. Daß die Vertretungsmacht über den Auftrag hinausgeht, ist dabei keine ungewöhnliche Erscheinung. Eine ersprießliche Ergänzung zu dem kaiserlichen Recht bildet eine gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke zumal für längere Zeit deshalb, weil sie für die Feststellung des Etats die Willkür im Fordern auf Seiten des Kaisers und die Willkür im Versagen auf Seiten des Reichstags ausschließt. Der Kaiser ist zwar im Fordern nicht gebunden an das Friedenspräsenzgesetz, aber er wird sich aus Zweckmäßigkeitsgründen meist in seinem Rahmen halten, da der Reichstag durch Feststellung der Friedenspräsenzziffer schon vor der Etatsberatung meist zu erkennen gegeben haben wird, wieviel er für das Heer bewilligen will.

Dem Kaiser aber jede Möglichkeit einer Verstärkung des Heeres durch Rekrutenaushebung oder Reserveeinziehung ohne Mobilmachung schon in der Verfassung zu unterbinden, wäre eine durch nichts gerechtfertigte, sogar gefährliche Maßregel. Ge-

bunden ist er schon genug durch die Pflicht, dem Reichstag Rechnung zu legen und für Mehrausgaben Indemnität nachzusuchen.

Daß ein Rechtszustand der oben beschriebenen Art durchaus möglich ist, beweist die rechtliche Stellung der Marine nach der Verfassung Art. 53. „Dem Kaiser liegt die Organisation und Zusammensetzung der Marine ob", eine Befugnis, in deren Ausübung er nach allgemeinen Grundsätzen lediglich durch das Budget beschränkt ist. Ob das Flottengesetz hieran etwas geändert hat, ist zunächst ebenso unerheblich wie die Einwirkung der späteren Friedenspräsenzgesetze auf die Reichsverfassung.

Eine durchaus ähnliche Stellung, wie sie der Kaiser nach der Ansicht des Verfassers zu dem Heer d. h. zu den Mannschaften hat, nimmt er heute anerkanntermaßen auch gegenüber den Offizieren, Militärbeamten, Unteroffizieren und Einjährig-Freiwilligen ein. Nach den jüngeren Gesetzen über die Friedenspräsenzstärke sind alle diese Militärpersonen nicht in der gesetzlichen Ziffer enthalten; ihre Zahl und Art wird vielmehr durch das Budget bestimmt, das den Kaiser in seinem freien Ermessen bei der Bestimmung dieser Stellen bindet, wie bei allen anderen Verwaltungen auch [40]. Und da die Einjährig-Freiwilligen im Budget nicht in die Erscheinung treten, ist der Kaiser in der Annahme solcher vollkommen unbeschränkt [41].

Hinsichtlich der Reserve- und Landwehrmannschaften gilt dasselbe wie für die Offiziere usw.: Sie sind in der Friedenspräsenzziffer nicht enthalten. Der Kaiser ist in ihrer Einberufung durch das Budget, das ihrer besonders gedenkt, beschränkt, aber eben nur budgetrechtlich; Ueberschreitungen des Budgets sind aber nicht von vornherein Rechts- oder Verfassungsverletzungen.

C. Der eben entwickelten Theorie könnte mit einem Anschein

[40] Vergleiche Laband IV Seite 80.
[41] Vergleiche Laband IV Seite 82.

von Recht entgegen gehalten werden: Wo steht das in der Reichsverfassung?

Dem wäre zu entgegnen, daß die Unmöglichkeit eines Widerspruches zwischen Artikel 60 und 63 bei dem Feststehen der organisatorischen Bedeutung des Artikels 63 logischerweise dazu drängt, dem Artikel 60 eine ebensolche Bedeutung abzusprechen, daß also zwar nicht die Worte, aber der Sinn der Verfassung zu unserer Auslegung zwingen. Mit demselben Rechte könnte man den bisherigen Theorien entgegenhalten, daß die Verfassung keine Anhaltspunkte für ihre Richtigkeit enthalte; dann woraus sollte sich ergeben, daß die Friedenspräsenzstärke eine Maximalziffer und eine Beschränkung des kaiserlichen Rechtes darstelle? Aus dem Wortlaut der Verfassung jedenfalls nicht! Der Forderung, die man an eine Verfassung doch wohl stellen kann, daß sie keine inneren Widersprüche enthalte, würde jene Auslegung, wie schon erwähnt, ebenfalls nicht genügen. Es bliebe also höchstens übrig, aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung und aus den Absichten der Gesetzgeber die Bedeutung der Friedenspräsenzstärke als einer Maximalziffer zu erklären. Aber selbst wenn man die Berechtigung anerkennen wollte, aus den Absichten so uneiniger Gesetzgeber, wie sie der Reichstag 1867 darstellte, den Sinn eines Gesetzes zu erklären, würde jener Theorie kein Bundesgenosse hieraus entstehen.

Anhaltspunkte dafür, was der Reichstag mit den Artikeln 60 und 63 bestimmen wollte, kann man hauptsächlich entnehmen aus der Verschiedenheit des Entwurfs Art. 56 und des heutigen Artikels 60 und aus den dazu gehaltenen Reden. Der Entwurf wollte den Reichstag von jeder Mitwirkung auf die Armee ausschließen. Hauptsächlich sollte die Friedenspräsenzstärke des Heeres dauernd in der Verfassung festgestellt werden. In Verbindung mit Art. 58, der die Einnahmen für die Heeresbedürfnisse auf immer sichern sollte, und mit Art. 65, der Ein-

nahmen und Ausgaben für Heereszwecke vom Etat überhaupt ausschloß, bedeutete das die Entziehung des Budgetbewilligungsrechtes für die Armee, das die Volksvertretungen in den einzelnen Bundesstaaten bis dahin mehr oder weniger besessen hatten. Diese Folge des Entwurfs wurde auch von den Rednern der Mehrheit nachdrücklichst hervorgehoben. Das Budgetrecht sei in Gefahr, das war die Quintessenz aller ihrer Ausführungen. An die Frage, die den preußischen Militärkonflikt hervorgerufen hatte, wer verfassungsmäßig zur Heeresorganisation zu berufen sei, dachten sie nicht. Wie auch schon im Verlaufe des Militärkonflikts war diese Frage vollständig in den Hintergrund getreten hinter der andern, ob die neue Volksvertretung das absolute Budgetrecht besitzen werde, das ihnen als das geeignete Mittel erschien, um allen ihren Wünschen auch in bezug auf die Heeresstärke, Organisation und Dienstzeit späterhin Geltung zu verschaffen[42]. Nur dieses Budgetrecht wollten sie für sich haben. Daß das ein falscher Standpunkt war, wie PREUSS[43] behauptet, ist doch wohl nicht ganz richtig. Falsch war ihre Vorstellung von diesem Budgetrecht, die das Parlament zum absoluten Herrscher im Staate gemacht hätte. Durchaus nicht unbedingt unrichtig war es aber, daß sie den Streit um die Zuständigkeit zur Heeresorganisation in dem Kampf um das Budgetrecht untergehen ließen. Das beweist das Beispiel der Marine, deren Organisation anstandslos dem Kaiser überlassen wurde. Weiter ist auch nicht verwunderlich, daß sowohl Regierung als auch Opposition ihren Standpunkt seit dem Militärkonflikt dahin geändert hatten, daß in der Konfliktszeit die Opposition eine gesetzliche Festlegung der Friedenspräsenzstärke forderte, während 1867 die Regierung eine solche verlangte. Das beruht ebenfalls darauf, daß 1867 die Reichstagsmehrheit den Hauptnachdruck auf das Budgetrecht legte, mit

[42] Vergleiche die Rede Gneists bei BEZOLD II. Band S. 494 ff.
[43] Seite 14, 21.

dem sie alles zu erreichen gedachte, während die Regierung mit der Friedenspräsenzstärke das Parlament festlegen wollte.

Den Niederschlag der Anschauungen der Mehrheit bildeten die Gesetz gewordenen Abänderungsanträge von Forbenbecks zu Artikel 56 und 58 des Entwurfs, die den Versuch der Regierungen, dem Reichstag das Budgetrecht für die Armee zu versagen, vereitelten. Das ist die Bedeutung besonders der Fassung des heutigen Artikels 60, daß dem Reichstag sein absolutes Budgetbewilligungsrecht gewährt wurde, das er verlangt hatte, oder genauer gesagt, daß der Versuch, es ihm zu versagen, mißlungen war! Der Entstehungsgeschichte nach ist sein Inhalt also mehr negativer Natur. Auf keinen Fall aber ergibt die Entstehungsgeschichte, daß eine Beschränkung der kaiserlichen Organisationsrechte damit geplant war. Man kann sogar behaupten, daß Artikel 60 niemals in die Verfassung hineingekommen wäre, wenn nicht zuvor der preußische Militärkonflikt die Regierung zu dem Versuch bewogen hätte, den Reichstag durch gesetzliche Festlegung der Friedenspräsenzstärke in seinem Ausgabebewilligungsrecht zu binden. Daß trotz der Vereitelung dieses Versuchs der Art. 56 des Entwurfs nicht völlig gestrichen wurde, beruht nur darauf, daß im Hinblick auf die kriegerische Zeit der Regierung wenigstens für eine gewisse Zeit Freiheit gewährt wurde durch das Provisorium und Pauschquantum des Artikels 60 Satz 1 und 62 Absatz I, daß also der Reichstag sich für diese Zeit eine gewisse Beschränkung des Budgetrechtes auferlegen ließ. Der zweite Satz des Artikels 60 sollte die Möglichkeit gewähren, auch nach Ablauf des Provisoriums durch Uebereinkunft von Bundesrat und Reichstag entweder für immer oder auf Zeit eine Beschränkung des Budgetbewilligungsrechtes eintreten zu lassen. Unbedingt notwendig wäre die Aufnahme dieses Satzes in die Verfassung nicht gewesen. Eine solche Selbstbeschränkung hätte der Reichstag auch ohne Verfassungsbestimmung vornehmen

können, wie dies ja auch bei der Marine durch das Flottengesetz geschehen ist.

Welchen Inhalt dagegen das kaiserliche Recht nach Art. 63 Abs. IV haben sollte, kann unmöglich mit Sicherheit aus dessen Entstehungsgeschichte entnommen werden. Sowohl der Bundeskommissar VON PODBIELSKI[44], als auch mehrere Redner zu diesem Artikel gaben jeder dem kaiserlichen Recht einen anderen Inhalt. Dabei scheint die Mehrheit diesem Recht auch in der heutigen Fassung keine große Tragweite eingeräumt zu haben. Aus diesem Grunde dürfte die Ablehnung der Anträge GÜNTHER und DUNCKER erfolgt sein, die ausdrücklich feststellen wollten, daß der Kaiser durch Art. 60 und die Bundesgesetze beschränkt sei in der Bestimmung des Präsenzstandes. Es wäre besser gewesen, wenn der Reichstag diese Anträge nicht abgelehnt hätte, da dann der ganze heutige Streit um den Artikel 63 gegenstandslos wäre. In seiner jetzigen Fassung läßt der Artikel jedoch nicht erkennen, ob und wie weit der Kaiser in seinem Organisationsrecht beschränkt sein soll, sondern er bringt in die Reichsverfassung einen logischen Widerspruch, dessen Beseitigung im Wege der logischen Auslegung geschehen muß, wie sie oben versucht worden ist. Also auch die Entstehungsgeschichte der Artikel 60 und 63 liefert nur zur Rechtfertigung unserer Theorie Anhaltspunkte. Die beste Empfehlung derselben bilden jedoch ihre praktischen Ergebnisse, wie weiter unten Seite 87 ff. gezeigt werden wird.

§ 5.

Die Bedeutung der späteren Gesetze.

Nachdem bisher nur der Rechtszustand unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erläutert worden ist, soll eingegangen werden auf die Frage, ob vielleicht durch spätere Gesetze dieser Zustand Aenderungen erfahren hat. In Betracht

[44] BEZOLD II S. 455 ff.

kommt zunächst das Gesetz vom 9. November 1867 betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste. Es enthält in der Hauptsache die nähere Regelung der Wehrpflicht. Nach § 6 beträgt die Dienstpflicht im stehenden Heere sieben Jahre, hiervon sind drei Jahre bei den Fahnen zuzubringen; „während des Restes der siebenjährigen Dienstzeit sind die Mannschaften zur Reserve beurlaubt, insoweit nicht die jährlichen Uebungen, notwendige Verstärkungen oder Mobilmachungen des Heeres . . . . die Einberufung zum Dienst erfordern". Aus dieser Bestimmung in Verbindung mit § 8 des Gesetzes hat eine Anzahl Schriftsteller eine Erweiterung der aus der Verfassung entspringenden kaiserlichen Rechte zur Bestimmung des Präsenzstandes entnommen. Der Auffassung der gesetzlichen Friedenspräsenzziffer als einer Maximalziffer würde es allerdings entsprechen, in dem Recht, über diese Ziffer hinaus notwendige Verstärkungen einzuberufen, eine Erweiterung der kaiserlichen Rechte aus Art. 63 Abs. IV zu sehen.

Es ist Brockhaus[45] zwar darin Recht zu geben, daß aus den zwei Worten „notwendige Verstärkungen" in diesem Zusammenhange nicht ohne weiteres geschlossen werden kann, daß der Kaiser durch Einberufung von Reserven auch die Friedenspräsenzstärke überschreiten dürfe. Beides läßt sich wohl trennen. Die Beratungen des Wehrgesetzes im Reichstage des Norddeutschen Bundes ergeben aber, daß diese zwei Worte in § 6 Abs. V „notwendige Verstärkungen" als der Kernpunkt des ganzen Gesetzes aufgefaßt wurden. Insbesondere der Berichterstatter Lasker[46] wollte diese Worte gestrichen haben, weil sie den Anschein erweckten, als ob der Kaiser das Recht habe, das er aus der Verfassung noch nicht herleiten könne, den Präsenzstand des Heeres über die gesetzliche Stärke hinaus zu erhöhen. Dieses Recht schrieb ihm nach Art. 63 IV offen der Ab-

[45] S. 46, 49.

[46] Stenographische Berichte 1867 I. Band S. 479.

geordnete VON MOLTKE[47] zu, der also in der Gesetz gewordenen Fassung lediglich eine Wiederholung des schon in der Verfassung statuierten Rechtszustandes erblickte. Die Konsequenz dieser Anschauung sah LASKER ganz richtig darin, daß der Einfluß des Parlamentes auf die richtige Ausübung des kaiserlichen Rechtes sich bei der Budgetbewilligung äußern werde, bei der die Regierung nichts zu tun habe, als nachzuweisen, daß die Verstärkungen notwendig seien. Trotz seiner Bedenken ist der Abs. V in der Fassung der Regierungsvorlage Gesetz geworden. Damit steht fest, daß das Wehrgesetz § 6 Abs. V dem Kaiser das Recht gibt, wenn er es nicht schon ohnedies hatte, im Notfalle Verstärkungen der Friedensarmee auch über die gesetzliche Ziffer hinaus einzuberufen, abgesehen von seinem Recht, die Reserve zu Uebungen heranzuziehen. Für die Theorien, die dem Kaiser dieses Recht nach der Verfassung noch nicht zuschreiben, bedeutet sonach das Wehrgesetz in der Tat eine Erweiterung der kaiserlichen Machtbefugnisse; für unsere Theorie bedeutet es lediglich eine Wiederholung. Falsch ist jedoch die Ansicht derjenigen Schriftsteller, die auf Grund des § 6 Abs. V des Wehrgesetzes oder auf Grund der Beratungen desselben dem Kaiser schon nach dem Verfassungsartikel 63 das Recht zur Einberufung von Reserven in Notfällen zuschreiben. Die Inkonsequenz dieser Meinung ist schon früher dargetan worden[48].

Auch in § 9 des Wehrgesetzes war eine Bestimmung enthalten, die Bezug haben konnte auf das Organisationsrecht des Kaisers; danach „bestimmt der Bundesfeldherr für jedes Jahr nach Maßgabe des Gesetzes die Zahl der in das stehende Heer und in die Marine einzustellenden Rekruten“. Nach Maßgabe welches Gesetzes die Einstellung der Rekruten zu erfolgen habe, ist aus § 9 nicht ersichtlich, auch nicht aus den Beratungen zu erkennen. LABAND[49] meint, nach Maßgabe des

[47] Ebenda S. 477. [48] S. 66. [49] IV S. 86.

Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke: gewiß, wenn diese Gesetze selbst einen Anhalt dafür ergeben, daß sie das kaiserliche Recht beschränken sollen. Daß aber das in § 9 gemeinte Gesetz nicht absolut das Friedenspräsenzgesetz ist, das ergibt sich daraus, daß auch die Rekruten für die Marine nach Maßgabe „des Gesetzes" eingestellt werden sollen, während es für die Marine heute noch kein Friedenspräsenzgesetz gibt. § 9 ist also so zu verstehen, daß der Kaiser bei der Einstellung von Rekruten gebunden ist zunächst an die Bestimmungen über die Wehrpflicht (z. B. Vollendung des 17. Lebensjahres), weiter aber an solche Gesetze, die für die Folgezeit in dieser Richtung ergehen sollten. § 9 enthält also nichts, was sich nicht schon aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergäbe. Er ist inzwischen ersetzt worden durch das Ersatzverteilungsgesetz vom 26. Mai 1893, was manchmal übersehen wird. Nach Art. II § 1 dieses Gesetzes „bestimmt der Kaiser für jedes Jahr die Zahl der in das Heer und in die Marine einzustellenden Rekruten", ohne daß dabei einschränkend gesagt wäre, daß er „nach Maßgabe des Gesetzes" zu verfahren habe.

Auf das Gesetz vom 9. Dezember 1871, das lediglich die Geltung des Provisoriums und Pauschquantums bis zum 31. Dezember 1874 verlängerte, folgte das Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874. Auch hier hatte die Regierung versucht, die dauernde Feststellung der Friedenspräsenzstärke auf 401,659 Mann durchzusetzen. Wie der Abgeordnete Miquel[50] als Berichterstatter bei der Beratung im Reichstage mitteilte, sollte nach der Regierungserklärung in der Kommission diese Ziffer 1. eine Maximalziffer sein in dem Sinne, daß die Friedenspräsenzstärke an keinem Tage des Jahres über diese Ziffer hinausgehen dürfe, 2. eine Normalziffer für das Budget. Hier findet sich also die Theorie, der die meisten Schriftsteller zustimmen, zum ersten Male klar ausgesprochen, nur mit dem Unter-

[50] Stenographische Berichte 1874 II. Band S. 751.

schied, daß die Erklärung der Regierung sich auf ein zu schaffendes Gesetz bezog, während jene Theorie aus dieser Erklärung rückwärtsschließend die Reichsverfassung auszulegen versucht. Daß ein solcher Versuch falsch sein muß, weil er zu Widersprüchen in der Verfassung führt, ist bereits dargetan worden. Hier kann es sich nur darum handeln, ob die Gesetz gewordene Fassung des § 1 des Militärgesetzes eine Auslegung im Sinne der Regierungserklärung zuläßt. Daß diese Fassung eine organisatorische Bedeutung des Begriffs „Friedenspräsenzstärke" ausschlösse kann man nicht behaupten. Ebensowenig kann man aber eine solche Bedeutung mit Sicherheit daraus entnehmen. Es mag indessen zugegeben werden, daß die Beratungen eine so allgemeine Uebereinstimmung über die Bedeutung der Feststellung der Friedenzpräsenzstärke durch dieses Gesetz ergeben, daß es zulässig ist, dem § 1 des Militärgesetzes tatsächlich den organisatorischen Inhalt zuzuschreiben, den er nach der Regierungserklärung haben sollte, nämlich die Feststellung einer den Kaiser bindenden Maximalziffer.

Es mag hier übrigens schon betont werden, daß es praktisch ziemlich gleichgültig ist, ob man den einzelnen Friedenspräsenzgesetzen eine die kaiserlichen Rechte einschränkende Bedeutung geben will oder nicht, wenn nur anerkannt wird, daß nach der Reichsverfassung der Kaiser in der Bestimmung des Präsenzstandes nur durch das Budget beschränkt, im übrigen jedoch frei ist. Solange ein Friedenspräsenzgesetz besteht, dürfte es kaum vorkommen, daß der Kaiser im Frieden die gesetzliche Präsenzziffer anders als durch Einberufung von Reservisten überschreiten sollte, zu der er ja nach § 6 des Wehrgesetzes berechtigt ist.

§ 2 des Militärgesetzes stellte die Zahl und Art der Cadres fest. Daß diese Feststellung organisatorische Bedeutung habe, wird allgemein anerkannt; dem kann auch zugestimmt werden, wenngleich die gesetzliche Bestimmung der Cadres auch schon

rein finanziell von Wichtigkeit ist, da sie auf das Ausgabebewilligungsrecht des Reichstags einwirkt[51]. Nach § 4 des Gesetzes steht nämlich durch die Cadres auch die Art und Zahl der Offiziere einigermaßen fest, deren Bewilligung der Reichstag nicht ablehnen kann. Auch ergibt sich durch das Feststehen der Cadres eine gewisse Minimalpräsenzstärke an Mannschaften[52]. Da jedoch die organisatorische Bedeutung des § 2 überwiegt, fand die vorgesehene dauernde Geltung desselben beim Reichstage keinen Widerspruch.

Da die seither ergangenen Friedenspräsenzgesetze, soweit sie eine Neuregelung der Friedensformationen des Heeres enthielten, ebenfalls mit dauernder Geltung ausgestattet waren, ist also seit dem Reichsmilitärgesetz der Kaiser in seinem Organisationsrecht insoweit als rechtlich gebunden anzusehen, als er die Art und Zahl der Bataillone, Batterien usw. entgegen diesen Gesetzen weder vermehren noch verringern darf. Der allgemeinen Anerkennung insbesondere dieses letzteren Grundsatzes gegenüber, daß eine Verringerung der gesetzlich festgelegten Heeresformationen unzulässig sei, erscheint widerspruchsvoll die ebenso allgemeine lediglich aus den Regierungserklärungen zum Reichsmilitärgesetz zu begründende Ansicht, daß der Kaiser unter die gesetzliche Friedenspräsenzziffer nach freiem Belieben herabgehen könne. Wenn man wirklich in den Gesetzen über die Friedenspräsenzstärke sowohl hinsichtlich der Formationen als auch hinsichtlich der Kopfstärke des Heeres Einschränkungen der kaiserlichen Organisationsrechte erblicken darf, dann ist nicht ersichtlich, weshalb nur in der einen Beziehung eine Einschränkung sowohl nach oben, als auch nach unten liegen soll. Aus dem Einwande, es sei unmöglich, die gesetzliche Friedenspräsenzziffer während des ganzen Jahres oder seit 1893 im Jahresdurchschnitt wirklich präsent zu halten, kann

[51] Vergleiche Stenographische Berichte des Reichstags 1874 S. 822.
[52] Vergleiche Stenographische Berichte 1874 S. 748.

eine Rechtfertigung dieser Ansicht nicht hergeleitet werden. Unmögliches wird vom Kaiser nicht verlangt, aber unseres Erachtens hat er die Pflicht, die Art. 63 Abs. III der Verfassung statuiert, für die Vollzähligkeit des Heeres nach Möglichkeit zu sorgen.

Die folgenden Friedenspräsenzgesetze haben in derselben Weise wie das Militärgesetz die Friedenspräsenzstärke und die Cadres bestimmt. Seit dem Gesetz vom 3. August 1893 ist jedoch die Friedenspräsenzstärke eine Jahresdurchschnittsziffer, in der die Unteroffiziere nicht mehr inbegriffen sind. Auch als Durchschnittsziffer gilt die Friedenspräsenzstärke allgemein als Maximalziffer. Die Gesetzestexte ergeben zwar auch heute noch keinen Anhalt hierfür. Wenn jedoch den in den vorhergehenden Gesetzen festgestellten Ziffern diese organisatorische Bedeutung beigelegt werden durfte, ohne daß der Gesetzestext dazu einen Anhalt bot, so muß auch der Jahresdurchschnittsziffer der jüngeren Gesetze dieselbe Bedeutung zugestanden werden, da sie lediglich Erneuerungen der bestehenden Gesetze sein sollten. Auf organisatorische Bedeutung weist auch schon die Aenderung des Begriffs der Friedenspräsenzstärke in eine Jahresdurchschnittsziffer an sich hin. Wenn diese Ziffer lediglich finanzielle Bedeutung haben sollte, dann wäre die Bezeichnung als Durchschnittsziffer nicht notwendig gewesen, da bis zum Jahre 1893 auch ohne dies die gesetzliche Ziffer die Grundlage der Ausgabenbewilligung bildete.

Das Gesetz vom 15. April 1905 ordnete die allmähliche Erhöhung der Friedenspräsenzstärke als Jahresdurchschnittsstärke bis zum Jahre 1910 an, ohne einen Endtermin seiner Dauer zu bestimmen, und zwar nach dem Vorausgeschickten mit der doppelten Bedeutung einer Normalziffer für das Budget und einer Maximalziffer für den tatsächlichen Bestand der Armee im Jahresdurchschnitt. Nach einer unwidersprochen gebliebenen Aeußerung

des Abgeordneten MÜLLER[53] (Sagan) bei der Beratung des letzten Friedenspräsenzgesetzes, daß ein neues Quinquennat beabsichtigt sei, scheint allerdings der Reichstag sich nicht dessen bewußt gewesen zu sein, daß er ein Aeternat schuf und somit zum ersten Male die Wünsche erfüllte, die die Regierung, die rechtsstehenden Parteien und zahlreiche Schriftsteller seit der Gründung des Norddeutschen Bundes geäußert hatten. Aber auch der Bundesrat scheint sich dieser Bedeutung des Gesetzes nicht bewußt gewesen zu sein, sonst hätte sich gewiß Preußens Stimme der Wiederabschaffung des Aeternats widersetzt. Daß indes ein solches Aeternat von 1905 bis 1911 bestand, daran läßt der Wortlaut des Gesetzes vom 15. April 1905 keinen Zweifel. Gleicher Ansicht sind LABAND[54] und DAMBITSCH[55]. (MEYER-ANSCHÜTZ[56], REINCKE[57], ARNDT[58], LÖNING[59] nehmen keine Stellung hierzu, woraus jedoch nicht geschlossen werden kann, daß sie anderer Ansicht seien). Die Frage nach den Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Friedenspräsenzgesetzes vor Ablauf der Geltung des alten Gesetzes wäre daher heute nicht mehr praktisch, wenn nicht das Gesetz vom 27. März 1911 die Friedenspräsenzstärke wiederum nur auf Zeit, bis zum 31. März 1916 festgesetzt und also die Zeiten der Vacuumsmöglichkeiten wieder herbeigeführt hätte.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung ist folgendes: die Reichsverfassung stellt dem Recht des Kaisers, die Organisation und die Friedensstärke des Heeres nach freiem Ermessen zu bestimmen, gegenüber das Mitwirkungsrecht des Reichstags bei der Bewilligung der Ausgaben für das Heer. Als Grundlage der Bewilligung ist die Feststellung der Friedenspräsenz-

[53] Stenographische Berichte 1905 V. Band S. 5417, vgl. auch S. 5420 oben.

[54] Deutsches Reichstaatsrecht S. 350, V. Auflage 1909.

[55] S. 582, 587. [56] S. 731. [57] S. 283.

[58] S. 319 ff. seines Kommentars.

[59] S. 56.

stärke im Wege der Reichsgesetzgebung vorgesehen. Eine Aenderung dieser Grundsätze haben die späteren Gesetze über die Friedenspräsenzstärke gebracht. Danach ist der Kaiser nicht bloß durch das Budget, sondern auch rechtlich gebunden, sowohl an die gesetzliche Präsenzziffer, die er im Jahresdurchschnitt nicht überschreiten darf, die er aber auch nach Möglichkeit einhalten muß, als auch an die gesetzliche Einteilung des Heeres in Cadres. Diese Aenderung der verfassungsmäßigen Grundsätze hat jedoch Geltung nur während der Dauer des betreffenden Friedenspräsenzgesetzes selbst, nach dessen Ablauf das Organisationsrecht des Kaisers wieder seine uneingeschränkte Wirkung äußert.

§ 6.

Die Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch das Etatsgesetz.

Bevor das Gesetz vom 15. April 1905 das inzwischen wieder beseitigte Aeternat schuf, war jedesmal mit dem Heranrücken des Außerkrafttretens des bestehenden Friedenspräsenzgesetzes die auch heute wieder wichtige Frage brennend geworden, deren Untersuchung dieser Abschnitt gewidmet sein soll, wie die Rechtslage sein werde, wenn vor Ablauf des alten kein neues Gesetz über die Friedenspräsenzstärke zustande kommen sollte. Für den dann entstehenden Zustand war bei den Beratungen des Verfassungsentwurfs die Bezeichnung „vacuum“ geprägt worden. Wie v. Savigny [60] mit Recht bemerkt, würde ein solches Vacuum jedenfalls keine Gefahr für die Armee in sich tragen, wenn lediglich die Uneinigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag über die Zeit der künftigen Feststellung diese vereitelte; denn wenn über die Präsenzziffer Einigkeit besteht, ist kein Grund vorhanden, weshalb das

[60] S. 247.

verfassungsgemäß erforderte Etatsgesetz nicht zustande kommen sollte.

Dem gegenüber wird allerdings in der Literatur auch die Meinung vertreten, nach Artikel 60 der Verfassung sei die Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch jährliches Etatsgesetz ausgeschlossen; diese Feststellung müsse entweder ohne Endtermin oder wenigstens durch ein besonderes Gesetz auf längere Zeit erfolgen. Diesen Standpunkt vertreten: SCHULZE [61], THUDICHUM [62], VON KIRCHENHEIM [63], FRICKER [64] und BESELER [65] mit wechselnder Begründung. PREUSS [66] fordert sogar ein Aeternat. Nach herrschender Ansicht genügt jedoch den Erfordernissen des Art. 60 jede Feststellung der Friedenspräsenzstärke, wenn sie nur in den Formen des Gesetzes erfolgt, also auch das Budgetgesetz. In diesem Sinne äußern sich hauptsächlich LABAND [67], v. SEYDEL [68], ZORN [69], v. SAVIGNY [70], ferner v. RÖNNE [71], MEYER-ANSCHÜTZ [72], GÜMBEL [73], REINCKE [74], LÖNING [75] und ARNDT [76]. Auch DAMBITSCH [77] kommt zu diesem Ergebnis, „weil das, was Art. 60 nach den Motiven eigentlich verlange (nämlich das Aeternat), nicht deutlich zum Ausdruck gekommen sei".

Es ist auch in der Tat aus Artikel 60 nicht der geringste Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, daß die Feststellung der Friedenspräsenzstärke im Etatsgesetz ausgeschlossen sein sollte. Durch die Worte „im Wege der Reichsgesetzgebung" wird jede Art von Gesetz, auch der Etat, der nach Art. 69 durch „Gesetz" festgestellt wird, umfaßt. Die abweichenden Ansichten beruhen meist auf der Erwägung, daß es unzweckmäßig und gefährlich sei, die Stärke und den Bestand des Heeres von der jährlichen Bewilli-

[61] II S. 278 fg. [62] S. 420.
[63] Lehrbuch S. 351 und bei STENGEL S. S. 461.
[64] S. 174. [65] S. 587. [66] S. 95.
[67] IV S. 83 fg. [68] S. 325 ff. [69] II S. 534. [70] S. 223.
[71] II S. 150. [72] S. 731. [73] S. 172. [74] S. 283.
[75] S. 55. [76] Staatsrecht S. 512, Kommentar S. 319. [77] S. 587.

gung der Volksvertretung abhängig zu machen, daß im Interesse des Heeres vielmehr ein Aeternat vorzuziehen sei — ein Postulat, dessen Richtigkeit in der Literatur allgemein anerkannt wird und auch im Reichstage Vertreter gefunden hat [78]. Gesetz ist dieses Postulat indeß nicht geworden. Der Reichstag wollte sich für die Zukunft nicht binden, und „gerade die alle Arten der gesetzlichen Feststellung zulassende Form war es, welche das Amendement Forkenbeck sowohl der Regierung wie auch den Gegnern annehmbar machte". Die Gründe der Gegner hat v. Savigny trefflich widerlegt. Seinen Ausführungen kann nur beigetreten werden.

Preuss [79] stützt sein Verlangen nach einem Spezialgesetz unter Anderem darauf, daß Art. 62 Abs. IV eine gesetzliche Grundlage der Heeresorganisation fordere. Dem entgegnet Laband [80], daß allerdings der korrekte Weg der sei, in einem besonderen Gesetz die Präsenzstärke festzustellen und dieses dann dem Etat zugrunde zu legen, daß man aber doch nicht behaupten könne, daß es trotz Einigkeit der gesetzgebenden Faktoren hierüber unzulässig sei, statt dessen eine bestimmte Präsenzstärke den Ausgabeposten des Etats zugrunde zu legen, wie dies z. B. bei der Marine geschehe. Daß dies unzulässig sei, kann man allerdings nicht behaupten; aber von dem Gesichtspunkte der organisatorischen Bedeutung der Friedenspräsenzstärke aus betrachtet, würde es als ungenügend anzusehen sein, wenn die gesetzliche Friedenspräsenzstärke lediglich dadurch zum Ausdruck gebracht würde, daß den Ausgabeposten eine solche gedachte Ziffer zugrunde gelegt wird, ohne daß diese im Gesetz selbst in die Erscheinung träte. Soll die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke die Wirkung haben, daß das kaiserliche Recht zur Bestimmung des Präsenzstandes dadurch anders als nur budgetrechtlich eingeschränkt wird, wie Laband ja annimmt, so ist mindestens erforderlich, daß diese Ziffer auch gesetzlich festgestellt

[78] Vergleiche besonders Gneists Rede bei Bezold II S. 494 ff.
[79] S. 77. [80] S. 84.

werde. Dabei kann die Frage, ob das Friedenspräsenzgesetz ein Gesetz im materiellen oder im formellen Sinne sei, ganz unberücksichtigt bleiben. Ganz besonders muß eine ausdrückliche Beziffe-rung der Friedenspräsenzstärke nach unserer Theorie verlangt werden, wenn sie organisatorischen Inhalt haben soll; denn nach dieser Auslegung der Reichsverfassung enthält jedes Friedenspräsenzgesetz mit dieser Bedeutung eine Schmälerung der verfassungsmäßigen Rechte des Kaisers, zu der doch wohl mindestens ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich wäre. Da indessen die Friedenspräsenzgesetze durchaus keinen organisatorischen Inhalt haben müssen, sondern auch lediglich die finanzielle Bedeutung haben können, daß die hiernach festgestellte Ziffer dem Etat zugrunde gelegt werden muß, ist nach unserer Theorie die Frage, ob Art. 60 ein besonderes Spezialgesetz erfordere, selbstverständlich zu verneinen. Ein Friedenspräsenzgesetz ist ja danach überhaupt keine Notwendigkeit, sondern nur eine Möglichkeit der Bindung des Reichstags für längere oder kürzere Zeit, die in der Verfassung gar nicht hätte ausgesprochen zu werden brauchen. Reichstag und Bundesrat sind demnach auch vollständig frei darin, in welcher Weise sie das Militärbudget für die Zukunft schon sicherstellen wollen. So ist auch z. B. die Zeit vom 1. bis zum 15. April 1905, während deren kein Friedenspräsenzgesetz bestand, durch das Etatsgesetz ausgefüllt worden.

§ 7.

Das Vetorecht Preußens gegen Aenderungen der bisherigen Friedenspräsenzstärke.

Zu einem wirklichen vacuum kann es nach dem Gesagten nur dann kommen, wenn sowohl das Friedenspräsenzgesetz als auch der Etat gescheitert sind. Ein solches Vacuum könnte auch nicht durch das Vetorecht vereitelt werden, das nach Art. 5 Ab-

satz II der Verfassung der Krone Preußens in Militärangelegenheiten zusteht; dieses Veto äußert sich nur bei der Abstimmung über ein neues Friedenspräsenzgesetz im Bundesrat. Den Ablauf des auf bestimmte Zeit erlassenen Gesetzes kann Preußen dagegen nicht verhindern.

Eine Verwechslung der Frage, ob Preußen ein Vetorecht gegen gesetzliche Abänderungen der Friedenspräsenzstärke zustehe, mit der andern, ob die in den bisherigen, auf Zeit erlassenen Friedenspräsenzgesetzen festgestellte Ziffer infolge des Vetorechts Preußens auf unbestimmte Zeit weiterzugelten habe, findet sich bei v. Rönne [81]. Das letztere ist niemals behauptet worden; es ergibt sich klar aus dem Wortlaut wie aus der Entstehungsgeschichte der früheren Friedenspräsenzgesetze, daß sie nur auf bestimmte Zeit gelten sollten. Das Vetorecht Preußens könnte sich nur dann äußern, wenn entweder vor oder nach Ablauf des alten Friedenspräsenzgesetzes ein Gesetzesvorschlag im Bundesrat zur Abstimmung käme, der eine Abänderung der bisherigen Friedenspräsenzstärke bezweckte.

Ob auch nach Ablauf des alten Friedenspräsenzgesetzes Preußen bei der Neufeststellung der Friedenspräsenzstärke ein Vetorecht zustehen würde, ist allerdings bezweifelt worden. Es ist hiergegen eingewandt worden, daß Preußen nur die Abänderung bestehender Einrichtungen verhindern könne, daß aber nach Ablauf des Friedenspräsenzgesetzes das Heer keine bestehende Einrichtung in diesem Sinne mehr sei, weil damit die gesetzliche Grundlage für das Heer ipso iure fortfalle. Das tatsächliche Weiterbestehen des Heeres könne ihm den Charakter als „bestehende Einrichtung" im Sinne des Art. 5 Abs. II nicht geben. Diese Ansicht vertreten Zorn [82], Preuss [83], v. Savigny [84] und v. Rönne [85]. Die überwiegende Meinung in der Literatur erkennt jedoch Preußen auch nach Ablauf des Friedens-

[81] II 1, S. 151 ff. [82] II S. 537. [83] S. 92. [84] S. 239.
[85] II 1, S. 151 ff.

präsenzgesetzes ein Vetorecht zu, weil sich aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 5 [86] ergebe, daß Preußen nicht nur gegen Abänderungen gesetzlich bestehender Einrichtungen ein Vetorecht haben sollte, sondern auch Abänderungen solcher Einrichtungen sollte verhüten können, die bisher nicht auf Gesetz beruhten. In diesem Sinne äußern sich: Laband [87], Seydel [88], Schulze [89], Thudichum [90], Hiersemenzel [91], Fricker [92], Fischer [93], Meyer-Anschütz [94], Arndt [95], Reincke [96], Dambitsch [97].

Es ist nicht zu leugnen, daß das Heer auch ohne das Bestehen eines Friedenspräsenzgesetzes weiter bestehen würde, und zwar nicht bloß als eine tatsächliche Einrichtung, der die rechtliche Grundlage fehlt, der diese sogar nach Savigny [98] entzogen sein soll, sondern als eine Einrichtung, deren Bestand die Reichsverfassung als selbstverständlich voraussetzt, auch ohne daß eine Einigung von Bundesrat und Reichstag über das Friedenspräsenzgesetz zustande gekommen sein sollte. Das ergibt sich nicht nur aus dem Staatszweck überhaupt, sondern z. B. auch aus der positiven Bestimmung in Art. 62 Abs. II der Verfassung, der für den Fall des Nichtzustandekommens des Friedenspräsenzgesetzes die Weiterzahlung der in Abs. I vorgesehenen Beiträge für die Armeebedürfnisse vorschreibt, also Einnahmen schafft, die selbstverständlich für das Heer auch verausgabt werden sollen. Daß das Heer also auch ohne Friedenspräsenzgesetz eine bestehende Einrichtung ist, kann nicht geleugnet werden. Es ist sogar eine auf verfassungsmäßiger Grundlage

[86] Vgl. die Aeußerung des Abgeordneten Twesten bei Bezold I S. 547 fg., auf dessen Abänderungsantrag der Art. 5 Abs. II in der heutigen Fassung beruht.

[87] IV S. 85. [88] S. 327. [89] II S. 280. [90] S. 377, 414.

[91] S. 40, 160. [92] S. 177 mit falscher Begründung.

[93] S. 127. [94] S. 731.

[95] Kommentar S. 321, Staatsrecht S. 512.

[96] S. 283. [97] S. 586 bezüglich der Offiziersstellen.

[98] S. 239.

beruhende Einrichtung. Dies ergibt sich mit völliger Klarheit, wenn man diese Frage vom Standpunkte unserer Theorie aus betrachtet, wonach das Friedenspräsenzgesetz überhaupt keine Notwendigkeit, sondern nur eine Möglichkeit ist. Eine Notwendigkeit ist lediglich das Zusammenwirken von Reichstag und Bundesrat zur Feststellung des Budgets oder zur nachträglichen Genehmigung von notwendigen Etatsüberschreitungen. Hierbei würde ebenfalls das Vetorecht Preußens zur Geltung kommen, das durch seine Stimmen im Bundesrat allein das Zustandekommen eines Budgets verhindern könnte, in dem durch Abstriche die bisherige Heeresstärke herabgesetzt werden sollte. Die Ausübung des preußischen Vetorechts würde also ein vacuum nicht etwa verhindern oder ausfüllen, sondern herbeiführen.

§ 8.

Die Rechtsfolgen des Vacuums.

Die verschiedenen Lösungen, die diese Frage gefunden hat, lassen sich am besten entwickeln, wenn man dem Gedankengang LABANDs[99] zu diesem Punkte folgt. LABAND sagt: „auch wenn es an einer gesetzlichen Rechtsnorm über die Friedenspräsenzstärke des Heeres fehlen sollte, würden gewisse verfassungsmäßige Grundlagen der Heeresorganisation vorhanden sein, die dauernde Geltung haben und deshalb mit dem im Gesetz über die Friedenspräsenzstärke angegebenen Endtermin nicht mit erlöschen."

A. Zunächst blieben nach LABAND bestehen die reichsgesetzlich festgestellte Anzahl der Cadres und deren Formationen. Dem ist zuzustimmen, mit der Maßgabe, daß dies keine verfassungsmäßige, sondern eine einfache gesetzliche Grundlage der Heeresorganisation ist. Wie bereits dargestellt worden ist, ist der Festlegung der Cadres nach Art und Zahl, die zum ersten Male durch das Militärgesetz erfolgte, organisatorische Be-

[99] S. 86 ff.

deutung beizumessen. Das letzte Friedenspräsenzgesetz vom 14. Juli 1912 hat die Cadres neu festgestellt und zwar wiederum ohne Endtermin.

B. Zweitens gilt nach LABAND fort der Grundsatz der Reichsverfassung Art. 63 Abs. IV: „Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand .... der Kontingente des Reichsheeres." Es ist klar, daß die Stellungnahme zu dieser Behauptung nicht zu trennen ist von der Auffassung der Bedeutung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke. LABAND schickt richtig voraus, daß Art. 63 IV neben Art. 60 in der Reichsverfassung stehe, also nicht mit ihm in Widerspruch stehen könne. Eine Einschränkung des kaiserlichen Rechtes aus Art. 63 IV liege in dem § 9 des Wehrgesetzes (dessen Außerkrafttreten LABAND übersieht), das die Rekruteneinstellung nur nach Maßgabe des jeweiligen Friedenspräsenzgesetzes gestatte. Sobald aber die Geltung des Friedenspräsenzgesetzes erlösche, höre diese Einschränkung auf, nicht aber die in Art. 63 sanktionierte dauernde Regel.

Bis hierher ist den Ausführungen LABANDs vollkommen zuzustimmen. Man sollte nun aber meinen, daß seine Auslegung der Art. 60 und 63 in einem Sinne geschähe, der jeden Widerspruch zwischen beiden ausschließt. Wie schon erwähnt, erklärt er jedoch den Art. 60 und das Friedenspräsenzgesetz als die Einschränkung des kaiserlichen Rechtes zur Bestimmung des Präsenzstandes, der die gesetzliche Ziffer nicht überschreiten dürfe. Also neben dem Wehrgesetz § 9 enthält schon die Reichsverfassung nach LABAND eine Beschränkung des kaiserlichen Rechtes. Es ist aber klar, daß entweder dieser letztere Satz unrichtig sein muß oder die vorangestellte Behauptung, daß Art. 63 Abs. IV auch bei einem Vacuum in Kraft bleibe. Wenn beim Bestehen eines Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke der Kaiser an dieses nach oben hin gebunden ist, und den ersten derartigen Zustand die Verfassung selbst schon geschaffen hat durch das Provisorium in Art. 60 Satz 1, dann kann

man nicht beim Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes den Kaiser als nunmehr frei in der Bestimmung des Präsenzstandes bezeichnen, ohne zugleich zu behaupten, daß das Recht des Kaisers sich beim Fehlen der Einschränkung elastisch wieder ausdehne. Eine elastische Ausdehnung eines Rechtes anzunehmen ist aber nur gestattet, wenn entweder das Gesetz dieses Recht selbst als elastisch bezeichnet oder dieses zeitlich den Vorrang hat vor dem einschränkenden Gesetz. In dem richtigen Gefühle dieser Konsequenz hat BISMARCK[100] am 11. Januar 1887 behauptet, die Verfassung habe, bevor das Versprechen in Art. 60 entstand, durch Art. 63 Abs. IV das Moderamen gegeben, daß der Kaiser den Präsenzstand bestimmen solle. Diese Behauptung Bismarcks ist selbstverständlich unhaltbar[101]. Die Reichsverfassung ist ein unteilbares Ganzes. Zudem widerspricht die Entstehungsgeschichte der beiden Artikel dieser Behauptung. Die Unhaltbarkeit des Bismarckschen Standpunktes und die Unmöglichkeit, aus der Verfassung selbst einen Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, daß Art. 63 IV beim Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes von selbst wieder seine uneingeschränkte Wirkung äußere, ergibt aber klar, daß eine Weitergeltung des Art. 63 IV ohne Einschränkung im Falle eines Vacuums nur dann angenommen werden kann, wenn sein Inhalt von dem des Art. 60 ein verschiedener ist, kurz wenn das Friedenspräsenzgesetz keine Einschränkung des kaiserlichen Rechtes aus Art. 63 IV darstellt.

Daß es aber notwendig ist, die Fortgeltung des kaiserlichen Rechtes zur Bestimmung des Präsenzstandes anzunehmen, daß ohne dies das ganze Reichsheer sofort und ipso iure verschwinden müßte, erkennt LABAND selbst an. Daraus ergibt sich, daß seine Ansicht irrig sein muß, wonach der Kaiser beim Bestehen eines Friedenspräsenzgesetzes den Präsenzstand nur in dessen Rahmen bestimmen könne, und es folgt also aus der

[100] Stenographische Berichte 1887 S. 341.
[101] Ebenso v. SAVIGNY S. 242.

absoluten Notwendigkeit, eine Bestimmung zu haben, die die Aufrechterhaltung des Heeres rechtlich ermöglicht, ein weiteres Argument für unsere Theorie, daß die Verfassung, insbesondere Art. 60 keine Einschränkung des kaiserlichen Rechtes aus Art. 63 IV enthält. Nur wenn man anerkennt, daß das Friedenspräsenzgesetz eine Möglichkeit, keine Notwendigkeit ist, gelangt man ohne logischen Widerspruch zu dem gewünschten Resultat, daß der Kaiser auch ohne Friedenspräsenzgesetz berechtigt ist, den Friedenspräsenzstand nach freiem Ermessen zu bestimmen, gebunden lediglich an die Schranken, die ihm das Budgetrecht des Reichstages zieht. Die Lösung der Frage, in welchem Verhältnis das kaiserliche Recht aus Art. 63 zu einem etwaigen Friedenspräsenzgesetz steht, enthält auch zugleich die Antwort auf die hier gestellte Frage: In beiden Fällen ist der Kaiser in der Bestimmung des Präsenzstandes frei, nur durch das Budgetrecht des Reichstags gebunden, wenn nicht das jeweilige Friedenspräsenzgesetz organisatorische Bedeutung haben soll, was nach der Verfassung nicht notwendig ist. Nach unserer Theorie bietet die Ausfüllung des Vacuums also keinerlei Schwierigkeiten.

Die Theorie Labands wird trotz der gegen sie ohne Zweifel bestehenden Bedenken von den meisten übrigen Schriftstellern geteilt. So von Prazak[102], Fischer[103], Gümbel[104], Seydel[105], v. Kirchenheim[106], Thudichum[107], Arndt[108], von Jagemann[109], Dambitsch[110].

Die Inkonsequenz der Labandschen Theorie erkennen richtig Preuss[111] und Savigny[112]. Auch Meyer-Anschütz[113] und Zorn[114] lehnen die Labandsche Theorie ab, ebenso Brockhaus[115]. Aber diese Schriftsteller wissen nichts anderes an die Stelle dieser

[102] S. 480. [103] S. 94. [104] S. 172. [105] S. 357.
[106] Lehrbuch S. 352 und bei Stengel S. 461.
[107] S. 428.
[108] Staatsrecht S. 511 und Kommentar S. 342, 321.
[109] S. 248. [110] S. 588. [111] S. 89. [112] S. 243.
[113] S. 732. [114] II S. 539. [115] S. 47.

Theorie zu setzen, die im Ergebnis jedenfalls geeignet ist, die Lücke des Vacuums auszufüllen. ZORN meint, vorübergehend dürfe der Kaiser die Lücke nach Art. 63 IV ausfüllen, aber nicht dauernd; das hängt zusammen mit seiner Auffassung, daß der Kaiser auch schon nach Art. 63 IV das Recht habe, vorübergehend durch Reserveeinberufung Verstärkungen anzuordnen, und ist ebenso inkonsequent wie diese Aufstellung. Für die Dauer weiß er ebenso wie PREUSS, SAVIGNY und MEYER-ANSCHÜTZ keinen Rat. Die beiden letzteren sind der Meinung, daß lediglich die Cadres der Armee bestehen blieben, durch die eine Minimalpräsenz gewährleistet sei. Wie indes diese sehr unsichere Präsenzzahl bestimmt werden soll, und auf Grund welcher gesetzlichen Bestimmung, wird verschwiegen. Wenn auch wirklich durch die Cadres eine gewisse Minimalstärke des Heeres garantiert ist, wie anerkannt wird, so ist damit doch noch nicht gesagt, auf Grund welcher Bestimmung diese Präsenzzahl festgesetzt werden sollte. Es kann selbstverständlich nur der Kaiser sein, der diesen Bestand feststellt, und das Recht dazu gibt ihm nur Art. 63 Abs. IV. Also auch diese Theorie muß auf Art. 63 IV zurückgreifen, wenn sie es auch nicht ausspricht. Da sie es aber nach dem Vorausgeschickten ablehnt, das kaiserliche Recht des Art. 63 IV beim Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes weiter bestehen zu lassen, widerspricht sie sich selbst. Die notwendige Konsequenz dieser Theorie, die von der richtigen Voraussetzung ausgeht, daß Art. 63 IV bei einem Vacuum nicht weiter gelten kann, wenn er auf Grund des Art. 60 durch das Friedenspräsenzgesetz beschränkt wird, wäre die Auslegung des Art. 63 IV im Sinne des Verfassers.

Eine ziemlich richtige Anschauung von dem Verhältnis der Rechte des Kaisers zu den Gesetzen über die Friedenspräsenzstärke nach Art. 60 bekunden v. TREITSCHKE [116] und v. MARTITZ [117]. Ersterer sagt von dem Militärgesetz: während Art. 63 dem Kai-

[116] S. 306. [117] S. 121.

ser allein überlasse, den Präsenzstand zu bestimmen, werde dieses Recht der Krone durch die Feststellung der Cadres erheblich beschränkt. Letzterer sieht in dem militärischen Oberbefehl des Kaisers und in dem schrankenlosen Budgetrecht des Parlaments die beiden Pole, zwischen denen sich das Heerwesen von 1872 ab bewegen solle; dies beruht auf seiner eigenartigen Anschauung, nach Art. 60 müsse von 1872 ab die Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch jährliches Etatsgesetz erfolgen. Beide kommen in ihrer Auffassung von der Wirkung der Friedenspräsenzgesetze nach der Reichsverfassung der hier vertretenen ziemlich nahe. Ebenso scheint DAMBITSCH auf dem richtigen Wege zu sein, wenn er S. 584 sagt, über solche Fragen, die den Etat nicht berühren, entscheide der Kaiser allein, und wenn er S. 606 behauptet, es sei nicht etwa anzunehmen, daß der Kaiser nur eine geringere als die gesetzliche Präsenzzahl bestimmen dürfe. Der Grund, aus dem er dies folgert, nämlich die Ablehnung der Anträge GÜNTHER und DUNCKER zu Art. 63, und die Beschränkung des kaiserlichen Rechtes auf die Einberufung der Reserven über die gesetzliche Ziffer hinaus, zeigen allerdings, daß er zu vollständiger Klarheit ebenfalls nicht gelangt ist. Immerhin sind diese Schriftsteller von der richtigen Erfassung des Inhaltes der Verfassung nicht weit entfernt.

Ein schlimmes Zeugnis stellen endlich ZORN[118] und PREUSS[119] den Schöpfern der Verfassung aus, wenn sie behaupten, es gäbe kein verfassungsmäßiges Mittel, das Vacuum auszufüllen; die Machtfrage müsse einen solchen Konflikt entscheiden. Diesen beiden Schriftstellern ist jedoch das zuzugeben, daß sie in ihrer Auffassung des Artikels 63 konsequent bleiben.

Im Ergebnisse kommen wir also mit LABAND darin überein, daß Art. 63 Abs. IV dem Kaiser auch beim Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes das Recht gibt, den Präsenzstand des Heeres

[118] II S. 535. [119] am Ende.

zu bestimmen. Für das bayrische Kontingent übt diese Befugnis der König von Bayern aus.

C. Weiter bleibt nach LABAND bestehen die allgemeine Wehrpflicht in dem Umfange, den die Verfassung, das Wehrgesetz und die Militärgesetze normiert haben. Widersprochen hat dem wohl nur PREUSS, insofern als er[120] behauptet, Art. 57 und 59 der Verfassung ständen zu einander in einem Widerspruch, der allein durch das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke gelöst werden könne, der also ohne ein solches Gesetz zu einer gegenseitigen Aufhebung dieser Artikel führen müsse. Dieser Argumentation hat v. SAVIGNY[121] richtig entgegengehalten, daß Art. 57 lediglich die Verpflichtung jedes dazu Befähigten bedeute, in das Heer einzutreten, wenn der Staat es verlange, daß aber der Staat nicht dazu genötigt sei, dieses Verlangen an jeden Wehrfähigen zu stellen; Art. 59 dagegen bestimme nur das Maximum der Dienstzeit. Beide Artikel widersprechen sich also nicht, sondern sie ergänzen sich.

D. Von besonderer Wichtigkeit für den Fall eines Vacuums ist die Weitergeltung des in Art. 62 Abs. II enthaltenen Grundgesetzes, die LABAND behauptet. Danach müssen auch für den Fall, daß kein Friedenspräsenzgesetz und kein Etatsgesetz zustande gekommen ist, die einzelnen Bundesstaaten pro Kopf der Mannschaften 225 Taler jährlich an die Reichskasse bezahlen. Die Einnahmen für das Heer wären also dadurch wenigstens teilweise sichergestellt.

Es ist allerdings auch behauptet worden, Art. 62 Abs. II sei in Wegfall gekommen entweder durch das Gesetz vom 9. Dezember 1871, oder durch das Militärgesetz von 1874. Die erstere Ansicht vertreten v. SEYDEL[122] und ZORN[123], auch GÜMBEL[124]; die letztere v. RÖNNE[125] und MEYER-ANSCHÜTZ[126]. Hauptsächlich

[120] S. 74 ff. [121] S. 226 ff.
[122] S. 341 ff. [123] I S. 322, II S. 536 ff. [124] S. 172.
[125] II 1, S. 155, 177. [126] S. 777.

v. SEYDEL wendet sich gegen LABANDs Lehre mit folgender Begründung:

Nach der Entstehungsgeschichte des Art. 62 sei beabsichtigt gewesen, die Einnahmen für das Heer nur für den Fall sicher zu stellen, daß nach dem 31. Dezember 1871 keine Erneuerung des Friedenspräsenzgesetzes zustande kommen sollte, nicht dagegen für alle Zeiten: also nur für den erstmaligen Eintritt eines Vacuums. Dem ist mit LABAND entgegenzuhalten, daß Art. 60 Abs. II bis IV den Ausgleich darstellen sollte zwischen den beiden extremen Forderungen, die Regierung einerseits und Reichstag anderseits in der Vorberatung aufgestellt hatten; die Regierung forderte das Aeternat nebst dauerndem Pauschquantum; der Reichstag wollte dies nicht bewilligen und bestimmte daher für beide als Endtermin den 31. Dezember 1871; nachher sollte das „unbeschränkte Budgetrecht" Platz greifen. Die Regierung erklärte dies jedoch für unannehmbar[127] und wurde zu der Annahme des Budgetrechtes des Reichstags für das Heer nach 1871 nur bewogen durch die Annahme des Zusatzantrages der Abgeordneten Herzog v. UJEST und v. BENNIGSEN zu Art. 62, auf dem die drei letzten Absätze dieses Artikels beruhen, und die der Regierung wenigstens die Einnahmen für das Heer sicherstellten, ähnlich dem Art. 109 der preußischen Verfassung. Dem gegenüber sollte der Reichstag das Recht haben, die Ausgaben für das Heer zu bewilligen auf der Grundlage der gesetzlich feststehenden Organisation. Daß mit Abs. II nur eine provisorische Regelung getroffen sein sollte für den nächst bevorstehenden Fall eines Vacuums, ist nirgendwo ausgesprochen worden. Daß BISMARCK bei Annahme des Antrags UJEST-BENNIGSEN statt des Antrags STOLBERG mit dem Scheitern der Verfassung gedroht habe, ist unzutreffend, wie GRAF v. BETHUSY-HUC[128] richtig schloß. Es ist nicht anzunehmen, daß die verbündeten Regie-

[127] BEZOLD II S. 660.
[128] BEZOLD II S. 703 ff.

rungen den Verfassungsentwurf so, wie er aus der Schlußberatung des Reichstags hervorgegangen war, angenommen hätten, wenn er ihnen nicht mindestens dasselbe garantiert hätte, was Art. 109 der preußischen Verfassung sicherte, nämlich dauernde Einnahmen für das Heer.

Aber wie dem auch sei: es kommt darauf an, was in der Verfassung steht. v. SEYDEL liest aus dem Absatz II heraus, daß die Beträge in Abs. I nur so lange fortgezahlt werden sollten, bis die interimistisch in Art. 60 festgestellte Friedenspräsenzstärke durch Gesetz abgeändert worden sei. Dem gegenüber trennt LABAND den Abs. II in zwei selbständige Teile, deren erster die dauernde Zahlungspflicht der Bundesstaaten statuiere, während der zweite nur die Berechnungsart bestimme. Wenn hiergegen v. SEYDEL einwendet, Art. 62 sei dann sonderbar gefaßt, es hätte dann besser in Abs. I der Termin „bis zum 31. Dezember 1871" wegfallen können, so ist nach SEYDELs Ansicht der Abs. II des Art. 62 noch viel sonderbarer gefaßt; er hätte einfach lauten können: „Diese Beiträge werden fortgezahlt, ... bis die Friedenspräsenzstärke durch Reichsgesetz abgeändert ist." Daß dies aber nicht beabsichtigt war, ergibt die Trennung des Abs. II in zwei selbständige Sätze, deren erster die dauernde Zahlungspflicht, deren zweiter die Berechnungsart feststellt.

Daß weder das Gesetz vom 9. Dezember 1871 noch das Militärgesetz vom 2. Mai 1874 an der Weitergeltung des Art. 62 Abs. II etwas geändert haben kann, sofern nicht diese Gesetze ausdrücklich ein solche Aenderung im Auge gehabt haben, was nicht behauptet wird — das ergibt sich weiter aus dem durch grammatische, logische und historische Beziehungen untrennbar mit Abs. II verbundenen[129] Abs. III: „Die Verausgabung dieser Summe . . . . wird durch das Etatsgesetz festgestellt." Die Worte „dieser Summe" deuten auf die Beiträge nach Abs. II hin. Wenn diese Beiträge in dem Moment entfallen wären, in

[129] So v. SAVIGNY S. 251.

dem die Friedenspräsenzstärke zum ersten Male anderweitig festgestellt wurde, hätte Abs. III niemals Lebensfähigkeit besessen; denn die Feststellung der Verausgabung „dieser Beträge" durch Etatsgesetz konnte erst eintreten nach Ablauf des Provisoriums am 31. Dezember 1871, das auf weitere drei Jahre bis zum 31. Dezember 1874 verlängert worden ist. Während der Geltung des Provisoriums und des Pauschquantums wurde ja nach Art. 71 Abs. II der Militäretat dem Bundesrate und dem Reichstage nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorgelegt. Eine Feststellung des Etats durch den Reichstag konnte erst nach Ablauf dieser Provisorien stattfinden. Wenn aber mit der Ersetzung dieses Zustandes durch ein neues Friedenspräsenzgesetz die Geltung des Abs. II hätte aufhören sollen, wäre Abs. III niemals lebensfähig gewesen. Man kann aber doch nicht annehmen, daß die Reichsverfassung eine Bestimmung enthält, die niemals in Geltung treten konnte, und aus der hieraus folgenden Notwendigkeit, dem Abs. III eine Existenzmöglichkeit zu geben, ergibt sich abermals ein Argument für die Fortgeltung des Abs. II, von dem Abs. III nicht zu trennen ist.

Seydel hat gegen Laband weiter eingewandt, daß, wenn Art. 62 Abs. II dauernde Geltung habe, diese Beiträge auch im jährlichen Etat formell gesondert von den Matrikularbeiträgen erscheinen müßten. Es ist nicht einzusehen, aus welchem Grunde. Wenn die gesetzgebenden Organe bei der Feststellung des Etats darüber einig sind, die Beiträge nach Art. 62 Abs. II für das nächste Jahr durch die Matrikularbeiträge zu überdecken oder auf sie zu verzichten, so ist damit doch die Weitergeltung dieses Verfassungsgrundsatzes nicht ausgeschlossen. Mit diesen Einwänden ist also die Labandsche Theorie nicht zu bekämpfen.

Nun hat allerdings v. Savigny[130] mit Recht hervorgehoben, daß der zweite Satz des Abs. II eine Lücke enthalte, insofern, als er nur die Berechnungsart für die Beiträge feststelle, solange

[130] S. 252 ff.

ein Friedenspräsenzgesetz bestehe (streng genommen sogar nur bis zu dem Zeitpunkt der ersten Neufeststellung der Friedenspräsenzstärke nach 1871; daß aber sinngemäß zu ergänzen ist: „Von da ab erfolgt die Berechnung stets nach der nun festgestellten Ziffer", nimmt offenbar auch SAVIGNY an)[131]. Wenn aber kein Friedenspräsenzgesetz bestehe, fehle es an dem Faktor, der zur Berechnung nötig sei, und es könne nur im Wege einer durchaus willkürlichen Analogie behauptet werden, daß auch heute im Falle eines Vacuums die zuletzt gültig gewesene Friedenspräsenzstärke zur Berechnung festgehalten werden solle. SAVIGNY kommt daher zu dem Schluß, daß mangels einer Bestimmung über die Berechnung die Beiträge entfallen. SEYDEL nennt dies mit Recht ein schlimmes Zeugnis für die Urheber des Abs. II. Er ist aber im Unrecht, wenn er aus den Gründen SAVIGNYs folgern will, daß Abs. II überhaupt keine dauernde Bedeutung habe; es kann sehr wohl vorkommen, daß ein Friedenspräsenzgesetz besteht, daß also eine Berechnung der Beiträge möglich ist, während der Etat aus irgend einem anderen Grunde nicht zustande gekommen ist.

SAVIGNY ist entgegenzuhalten, daß es durchaus keine Willkürlichkeit ist, analog anzunehmen, daß jedesmal beim Eintreten eines Vacuums die zuletzt gültig gewesene Friedenspräsenzstärke zur Berechnung der Beiträge festgehalten werden solle. Viel willkürlicher ist es, einer so wichtigen Bestimmung aus formalen Gründen die Geltung abzusprechen, in dem Augenblicke, in dem sie ihre volle Wirksamkeit nach der Absicht des Gesetzes erst entfalten soll. Der Ansicht LABANDs, daß für die Berechnung die letzte gesetzliche Präsenzziffer dienen muß, haben sich denn auch angeschlossen: PREUSS[132], ARNDT[133], SCHULZE[134], THUDICHUM[135], DAMBITSCH[136]; ohne auf die Berechnungsart einzu-

[131] Ebenso DAMBITSCH S. 595.
[132] S. 58 ff. [133] Staatsrecht S. 516. [134] II S. 281.
[135] S. 416 ff. [136] S. 595.

gehen, halten den Art. 62 Abs. II für nicht aufgehoben durch die Gesetze von 1871 oder 1874 v. MARTITZ [137], ARNDT [138], v. KIRCHENHEIM [139], FRICKER [140], v. JAGEMANN [141], REINCKE [142].

E. Für die weitere Folge eines Vacuums hält LABAND die Unanwendbarkeit des Abs. IV des Art. 62, wonach bei der Feststellung des Militärausgabeetats die auf Grundlage der Verfassung gesetzlich feststehende Heeresorganisation zugrunde gelegt werden soll, weil es ohne Friedenspräsenzgesetz an einer solchen Grundlage fehle. Dem ist entgegenzuhalten, daß mit der dauernden Feststellung der Cadres auch eine gewisse Minimalfriedenspräsenzstärke gegeben ist, die dem Etat zugrunde gelegt werden muß. Aeußern wird sich diese Pflicht des Reichstags und Bundesrats im Falle eines Vacuums vorerst nicht, denn wie wir gesehen haben, ist ein Vacuum nur dann wirklich gegeben, wenn ein Etat nicht zustande gekommen ist. Die Pflicht besteht aber weiter und muß erfüllt werden nicht nur hinsichtlich der Mannschaften, sondern auch hinsichtlich der Offiziere, Unteroffiziere usw. bei der nachträglichen Genehmigung der gemachten Ausgaben.

Daß solche Ausgaben gemacht werden müssen, auch ohne daß ein Etat besteht, ist selbstverständlich. Die rechtliche Lage ist im Falle eines Vacuums eben einfach dieselbe wie beim Fehlen eines Budgets aus anderen Gründen als wegen Uneinigkeit der gesetzgebenden Faktoren über die Friedenspräsenzstärke. Welche rechtlichen Folgen das Fehlen des Etatsgesetzes im allgemeinen hat, ist von LABAND so überzeugend dargetan worden und heute wohl so allgemein anerkannt, daß es genügt, im einzelnen auf seine Darstellung des Budgetrechts Band IV S. 481 ff. zu verweisen.

[137] S. 123.
[138] Kommentar S. 332. [139] Lehrbuch S. 351.
[140] S. 175. [141] S. 187, 248. [142] S. 286 ff.

F. Danach ist die Rechtslage beim Fehlen eines Friedenspräsenzgesetzes (und also auch des Etats) die folgende:

Der Kaiser bestimmt nach wie vor den Präsenzstand des Heeres. Die Regierung, d. h. der Reichskanzler ist jedoch nicht, wie beim Bestehen eines Etats, im voraus von der Verantwortlichkeit für die zu leistenden Ausgaben entlastet, sondern muß nachträglich Indemnität nachsuchen. Bei der Vorlage des Idemnitätsgesetzes muß die Regierung die Notwendigkeit der gemachten Ausgaben nachweisen, soweit es nicht solche sind, zu denen die Regierung gesetzlich verpflichtet ist, und die auch der Höhe nach festbestimmt sind (z. B. die Zahlung von Pensionen). Und zwar muß sie bei solchen Ausgaben, zu denen sie zwar gesetzlich verpflichtet ist, die aber quantitativ veränderlich sind, lediglich der Höhe nach die Notwendigkeit nachweisen (wie bei Etatsüberschreitungen). Dagegen bedarf es des Nachweises der Notwendigkeit sowohl dem Zweck als auch der Höhe nach für solche Ausgaben, zu denen keine Rechtspflicht besteht (wie bei außeretatsmäßigen Ausgaben), woraus folgt, daß die Regierung solche tunlichst unterlassen muß. Da nun das Heer und eine gewisse Minimalpräsenzstärke eine gesetzlich notwendige Einrichtung ist, und die meisten Ausgaben für das Heer, insbesondere die für persönliche Zwecke, nur der Höhe nach veränderlich sind, muß der LABANDsche Satz, daß alle Ausgaben im Falle eines Vacuums wie außeretatsmäßige zu beurteilen seien, auf einen Teil derselben eingeschränkt werden, während die andern Ausgaben wie Etatsüberschreitungen nachzuweisen sind. Die Leistung von Ausgaben wird ermöglicht durch die Pflicht der Bundesstaaten gemäß Art. 62 II, Beiträge in Höhe von 675 M. pro Kopf der zuletzt dem Etat zugrunde gelegten Friedenspräsenzstärke an die Reichskasse zu zahlen. Ausreichen wird die Summe allerdings heute nicht mehr zur Bestreitung aller Heeresbedürfnisse. Aber es wäre nicht ausgeschlossen, daß die Einzel-

staaten dem Reiche freiwillig durch Verzicht auf die Ueberweisungen mehr zahlten, als ihre Pflicht ist, wofür sie allerdings ihren Landtagen verantwortlich wären[143]. Unrichtig ist wohl DAMBITSCHs[144] Ansicht, daß mangels Etats keine Ueberweisungen an die Bundesstaaten stattfinden könnten.

Dieser verfassungsmäßigen Pflicht der Regierung, nachträglich die Genehmigung der gemachten Ausgaben nachzusuchen, steht gegenüber die Pflicht des Reichstags und Bundesrats, die gemachten Ausgaben nachträglich zu bewilligen, soweit sie gesetzlich feststehen oder als notwendig anerkannt werden. Die Notwendigkeit einer gewissen Minimalpräsenzstärke, wie sie sich aus dem Feststehen der Cadres ergibt, wird dabei keines besonderen Beweises bedürfen. In der Regel wird es sogar möglich sein, die Aufrechterhaltung der Armee in dem bisherigen Bestande zu rechtfertigen. Die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung auf der einen oder anderen Seite zu erörtern, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Für derartige Verfassungsverletzungen lassen sich keine Rechtsregeln aufstellen.

Das endliche Ergebnis unserer Betrachtung zeigt, daß das Nichtzustandekommen des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke die Armee nicht wesentlich gefährden würde, und daß daher die Furcht der verbündeten Regierungen vor einem solchen Vacuum ziemlich unbegründet war, da dieses Vacuum sich von dem Fehlen des Budgets für andere Verwaltungszweige nur dadurch unterscheiden würde, daß wenigstens ein Teil der notwendigen Mittel gesichert wäre. Anderseits hat aber auch die ruhige Erörterung der Heeresfragen in jüngster Zeit gezeigt, daß die Mehrheitsparteien im verfassungsberatenden Reichstage im Irrtum waren, als sie sich der dauernden Feststellung der Friedenspräsenzstärke widersetzen zu müssen glaubten. Der beiderseitige

[143] Vgl. ARNDT, Kommentar S. 333, 377 und Lehrbuch S. 516; JAGEMANN S. 250.

[144] DAMBITSCH S. 596.

Standpunkt erklärt sich wohl aus der damaligen Neuheit des konstitutionellen Staatsprinzipes, in das sich im Laufe der Jahre Regierung und Volksvertretung mehr und mehr eingelebt haben. Auch weiter bevorstehenden neuen Heeresvorlagen werden darum wohl kaum Schwierigkeiten bereitet werden.